

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2013/2014



TII

**A IMPLEMENTAÇÃO DE UM REGIME ORÇAMENTAL
ESPECÍFICO PARA AS FORÇAS ARMADAS EM TEMPO
DE CRISE OU DE GUERRA**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A IMPLEMENTAÇÃO DE UM REGIME ORÇAMENTAL
ESPECÍFICO PARA AS FORÇAS ARMADAS EM TEMPO
DE CRISE OU DE GUERRA**

CTen AN Mesquita Bernardino

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2013/2014

Pedrouços 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A IMPLEMENTAÇÃO DE UM REGIME ORÇAMENTAL
ESPECÍFICO PARA AS FORÇAS ARMADAS EM TEMPO
DE CRISE OU DE GUERRA**

CTen AN António Pedro Mesquita Bernardino

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2013/2014

Orientadores: **Capitão-Tenente Rui Pedro Gomes Fernando da Silva
Lampreia e Capitão-Tenente Ricardo Manuel Nunes dos Santos
Arrabaça**

Pedrouços 2014



Agradecimentos

Os meus agradecimentos dirigem-se:

Aos apoios institucionais e pessoais, aos quais é de elementar justiça expressar o meu mais profundo reconhecimento e gratidão . A todos o meu muito bem-haja.

Ao CTEN Santos Arrabaça que foi professor do Instituto de Estudos Superiores Militares e o primeiro orientador deste trabalho bem como ao CTEN Silva Lampreia professor do Instituto de Estudos Superiores Militares e o segundo orientador deste trabalho, o meu obrigado pela disponibilidade, interesse e acompanhamento sempre manifestados.

Ao Diretor de Curso, Coronel Boga Ribeiro, pelo seu permanente empenho e apoio, neste percurso académico e ao Instituto de Estudos Superiores Militares por me proporcionar o enriquecimento das ferramentas necessárias para o meu desempenho como Oficial das Forças Armadas e como pessoa.

Ao Tenente Coronel Monteiro Varela pelo apoio e orientação na clarificação das diversas dúvidas que surgiram ao longo do trabalho.

Uma palavra especial à minha esposa, Ana, pelo apoio e compreensão demonstrados perante a ausência sistemática do convívio familiar e às minhas filhas Joana e Mariana, pela compreensão demonstrada pela falta de muita brincadeira.



Resumo

As especificidades de natureza logística e operacional no que concerne à sustentação das Forças Armadas são uma realidade. No entanto, num quadro de decréscimo dos recursos financeiros alocados para o desiderato anteriormente referido, aliado ao cenário de crise global, afiguram-se como um desafio.

A necessidade de capacitar o Estado Português e as próprias Forças Armadas com a capacidade de operar em cenários de crise ou guerra pressupõe uma disponibilidade orçamental que poderá não ser exequível de imediato, bem como a existência de procedimentos simplificados para satisfazer necessidades logísticas decorrentes do seu emprego.

É em volta desta temática que se definiu como objetivo para o presente trabalho, realizar uma análise ao processo de geração dos recursos financeiros e satisfação de necessidades.

O nosso objeto de estudo centra-se na sustentação logística das forças em cenário de crise ou guerra delimitando-se na identificação de um ou mais mecanismos que garantam os meios financeiros necessários e a existência de cobertura orçamental, para suportar a decisão política bem como para a satisfação de necessidades logísticas no cenário anteriormente referido, abordando temáticas como o estado de sítio e de guerra à luz da CRP perante as ameaças transnacionais e os seus novos atores.

Posteriormente, pretende-se compreender a dimensão do processo de produção de bens públicos à luz do Orçamento de Estado e da satisfação de necessidades públicas abordando as suas regras e princípios próprios, visando identificar eventuais incompatibilidades de execução quando decretado o estado de sítio e guerra. Visto que as ameaças são globais, pretendeu-se extrapolar esta problemática para os Estados parceiros e aliados de Portugal no sentido retirar ensinamentos para a nossa realidade. Por fim proporcionar uma visão holística dos mecanismos existentes consubstanciada numa solução para o problema em estudo.



Abstract

The specific of the logistics and the operational aspects related to the support of the armed forces is a reality. However, the decreasing of the financial resources allocated to the military budget combined with a global crisis scenario, it will be a challenge.

The need to empower the Portuguese State and the Armed Forces with the ability to operate in scenarios of crisis and war, expects a budget availability that may not be likely immediately handiness. As well the existence of simplified procedures to meet logistical needs arising from his employment becomes a challenge.

It is around this theme that we defined the objective for this study. Perform an analysis to the process of generating financial resources to meet the needs.

Our object of study focuses on the logistics support forces in crisis or war scenario delimited by the identification of one or more mechanisms to ensure the necessary financial resources and the finance availability of the budget. This mechanism must support the policy decision and satisfy the logistical needs in the scenarios above mentioned. To address this issue we will explorer the Portuguese Constitution regarding the transnational threats and the new players in the globalization.

Moving forward in our work, we will try to understand the scale of production public goods and try to identify any constraints on its implementation in the state of siege and war, regarding the state budget, and the satisfaction of public needs through the rules and principles of its own process. Then regarding that the threats are global, we sought to extrapolate this problem to the country's partners and allies of Portugal in order to draw lessons to our reality.

Finally we will make a holistic view of the existing mechanisms in order to accomplish a model that guarantees the solution to the problem under study.

Índice



| | |
|--|----|
| Introdução | 1 |
| 1. Do estado de sítio ou guerra para o cenário de crise ou guerra | 8 |
| a. Síntese conclusiva | 13 |
| 2. A complexidade dos processos inerentes à produção de bens públicos | 15 |
| a. Orçamento de Estado | 15 |
| (1) As regras e os princípios orçamentais | 16 |
| (2) O processo Orçamental..... | 17 |
| b. A contratação pública..... | 19 |
| (1) Objeto do Contrato e Âmbito | 20 |
| (2) Os princípios da contratação pública..... | 21 |
| (3) Tipos de procedimentos pré-contratuais e as peças do Contrato..... | 21 |
| c. Síntese conclusiva | 24 |
| 3. O financiamento das operações militares nos Estados e organizações internacionais. .. | 26 |
| a. Reino Unido | 26 |
| b. França..... | 27 |
| c. Espanha | 28 |
| d. União Europeia..... | 29 |
| (1) Política Comum de Segurança e Defesa e o mecanismo <i>ATHENA</i> | 29 |
| e. Organização do Tratado do Atlântico Norte e o seu financiamento | 31 |
| (1) 3.2.2 O Orçamento Civil | 31 |
| (2) 3.2.3 O Orçamento Militar | 32 |
| (3) O programa para o Investimento em Segurança da OTAN..... | 33 |
| f. Síntese Conclusiva | 33 |
| 4. Uma visão holística como solução integrada..... | 36 |
| a. Solução de financiamento das operações militares | 36 |
| b. Solução para satisfação necessidades logísticas | 37 |
| (1) Sustentação das FA em estado de sítio ou guerra..... | 37 |
| (2) Sustentação das FA em missões internacionais..... | 38 |
| c. Síntese conclusiva | 39 |
| Conclusões..... | 41 |
| Bibliografia..... | 45 |



Índice de Anexos

| | |
|--|-----|
| Anexo A – Quadro resumo dos limites máximos do contrato por procedimento e entidade adjudicante..... | A-1 |
|--|-----|

Índice de Apêndices

| | |
|---|-------|
| Apêndice 1 – Modelo de análise | Ap1-1 |
| Apêndice 2 – Custos comuns suportados pelo mecanismo ATHENA..... | Ap2-1 |
| Apêndice 3 – Fundos Conjuntos e Fundos de Garantia outra forma de financiamento da OTAN | Ap3-1 |
| Apêndice 4 – Custos comuns suportados pelo Orçamento Militar da OTAN..... | Ap4-1 |

Índice de Tabelas

| | |
|---|-----|
| Tabela nº 1 – Limites máximos do contrato por procedimento..... | A-1 |
|---|-----|



Palavras-chave

Estado de Sítio, Estado de Guerra, Dotação Provisional, Financiamento Forças Armadas, Orçamento de Estado, Regime Exceção ao Código da Contratação Pública e Sustentação Logística das Forças.



Abreviaturas

| | |
|------|---|
| ANPC | Autoridade Nacional para a Proteção Civil |
| AR | Assembleia da República |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CNU | Carta das Nações Unidas |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DC | Decreto de Lei |
| DfID | <i>Department for International Development</i> |
| DN | Defesa Nacional |
| FA | Forças Armadas |
| FCO | <i>Foreign and Commonwealth Office</i> |
| HM | <i>Her Majesty's</i> |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| MDN | Ministério da Defesa Nacional |
| MoD | <i>Ministry of Defense</i> |
| NATO | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> |
| NBQ | Nuclear Biológico e Químico |
| NSPA | <i>NATO Support Agency</i> |
| OE | Orçamento do Estado |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PCSD | Política Comum de Segurança e Defesa |
| PESD | Política Europeia de Segurança e Defesa |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| SdN | Sociedade das Nações |
| TCor | Tenente Coronel |
| UE | União Europeia |
| UOR | <i>Urgent Operational Requirements</i> |



Introdução

“As Forças Armadas (FA) são as únicas que podem dar resposta quer às ameaças convencionais, quer aos desafios estratégicos colocados pela nova tipologia de riscos e ameaças globais que pesam sobre os Estados, como tal, são as únicas que podem realizar as obrigações nacionais conducentes à produção de segurança internacional através das missões militares em que estamos empenhados com os nossos parceiros e aliados”

(IDN, 2013)

O mundo globalizado motivou uma mutação das ameaças que na generalidade são também globais. O emprego de métodos e instrumentos pré-concebidos não se coaduna com a realidade levando à projeção de uma imagem antagónica do paradigma de sociedade. As desigualdades sociais e económicas, enfraquecem os Estados podendo levar ao seu colapso (IDN, 2013, p.51).

Num cenário de incerteza, onde não se percecionam os objetivos dos opositores, só através das várias organizações internacionais, governamentais e não-governamentais, é que se pode almejar a segurança global. A segurança passou a ter um carácter plural, sendo uma responsabilidade partilhada por todos os atores. (IDN, 2013, pp. 51-52)

A persecução do desiderato anteriormente referido é um desafio ainda maior num contexto de crise económica e financeira mundial. (IDN, 2003, pp. 8-9)

A declaração de guerra mediante uma agressão efetiva a Portugal, ou se se encontrar na eminência de a sofrer como referido na alínea c) do artigo 135 da Constituição da República Portuguesa (CRP), corroborado pelo numero 1 do artigo 1 da Lei nº 44/86 de 30 de setembro, no atual contexto global afigura-se como pouco verosímil. O conceito de ameaça transnacional assume-se assim como uma realidade. (Garcia, 2006)

Os autores Nunes (2004, p. 276) e Smith (2000, p. 78) citados por Garcia (2006, p. 344) identificaram que “as ameaças revelam-se nos Estados pela sua própria natureza intrínseca ou devido à porosidade das suas fronteiras. As novas ameaças, emergidas do esbatimento bipolar, distinguem-se das tradicionais não só pela natureza desterritorializada, disseminada e individualizada (Nunes, 2004, p. 276), mas também pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo. Outra característica das novas ameaças é que por vezes não têm um ponto focal onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenções e energias. Para além do anteriormente



referido surgem os novos atores que se manifestam no sistema internacional, e que procuram constantemente iludir ou evadir-se às autoridades formais, impossibilitando quaisquer negociações (Smith, 2000, 78).

Os conceitos de crise e guerra evoluíram como resposta às necessidades de um mundo globalizado. No entanto, por força das Organizações Internacionais, quer de natureza estritamente militar¹ ou outras mas que têm uma componente militar associada² do qual Portugal é membro, o conceito de fronteira expande-se até aos limites das fronteiras dos Estados aliados ou Estados membros. Este novo paradigma permite teoricamente uma abrangência quase global. (Garcia, 2006, pp. 339-340)

O Ministério da Defesa Nacional (MDN) apresenta especificidades de natureza logística e operacional no que concerne à sustentação das Forças Armadas (FA). Esta particularidade assume-se como fator de diferenciação perante os restantes ministérios. Nesta base, a premência de se efetuar uma análise ao modelo de sustentação e à operacionalização deste garante, consubstancia-se nos desafios globais de segurança e defesa a enfrentar pelas FA e pela Nação.

O tema do presente trabalho de investigação é: “ A implementação de um regime orçamental específico para as Forças Armadas em tempo de crise ou de guerra.”.

Num contexto de recursos orçamentais escassos, agravados por um cenário de crise económica e financeira global, a racionalização de despesa e diminuição de custos é inevitável, e as FA não são alheias ao facto. O dilema do seu financiamento aliado à desaprovação da opinião pública no que concerne aos investimentos na defesa perante a necessidade das FA continuarem a ser um produtor de segurança e um pilar estruturante do Estado, implicam a reforma da Defesa Nacional (DN) (IDN, 2013).

Esta necessidade materializou-se através da Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na DN e nas FA denominada Reforma “Defesa 2020” publicada pelo Despacho número 7527-A/2013 do Ministro da Defesa Nacional em 11 de junho de 2013 e visa a valorização de soluções integradas e conjuntas; a integração dos processos de planeamento de forças e de edificação de capacidades; a simplificação de estruturas organizativas; a racionalização de dispositivos; a partilha de soluções operacionais e a eliminação de redundâncias desnecessárias.

¹ Artigo 5 do tratado da Organização do Tratado do Atlântico Norte “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e

² Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança – União Europeia em : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf



Na outra face da moeda, a única entidade capaz de garantir a produção de segurança nacional e internacional são as FA através das missões militares. (IDN, 2012)

Perante a dualidade acima referida, o financiamento surge como o fator preponderante e sempre presente na tomada de decisão, no entanto, o problema da burocracia do processo de satisfação de necessidades também é um dos fatores condicionantes a ter em conta. Neste contexto, torna-se essencial refletir sobre o atual regime orçamental e sobre o processo de satisfação de necessidades. É também necessário compreender como outros estados e organizações internacionais atuam para, posteriormente, discorrer sobre uma solução equilibrada que satisfaça os interesses das FA e da Nação perante o problema apresentado.

A base conceptual do presente trabalho de investigação centra-se no normativo nacional legal em vigor, no normativo comunitário no âmbito da União Europeia, na documentação OTAN e bem como na análise documental existente sobre o assunto em apreço de outros autores.

A necessidade de capacitar o Estado Português e as próprias FA com os meios de resposta expeditos no contexto dos cenários tipificados no problema em análise pressupõe uma disponibilidade orçamental que poderá não ser exequível de imediato, que agravadas pela inexistência de procedimentos simplificados para satisfazer necessidades logísticas puderam comprometer o emprego das FA.

A projeção, sustentação, operação e retração do dispositivo de forças aprovado tem custos, e a decisão de emprego das forças pressupõe a existência de fundos e cobertura orçamental que se encontram regidos por normas e regras de execução. O verdadeiro problema é que a imponderabilidade dos cenários de crise não se coaduna com ciclo de planeamento orçamental criando um vazio entre a decisão do emprego de meios e o seu financiamento que posteriormente irá condicionar a satisfação de necessidades logísticas.

Importa salientar que não se considerou o processo de geração de meios para suporte de capacidades pois este obedece a um processo complexo de planeamento que se processa a montante do emprego de forças.

Na sequência do anteriormente exposto, o objeto de estudo centra-se na sustentação logística das forças em cenário de crise ou guerra delimitando-se na identificação de um ou mais mecanismos que garantam os meios financeiros necessários e a existência de cobertura orçamental para suportar a decisão política bem como para a satisfação de necessidades logísticas no cenário anteriormente referido.



Como objetivo geral pretende-se analisar o edifício legislativo no que concerne à existência ou não de mecanismos/processos administrativos e financeiros que garantam eficazmente a sustentação da capacidade logística e operacional das Forças Armadas no contexto anteriormente referido.

Através da revisão da literatura procurámos não só obter informações e familiarizarmo-nos com a problemática mas também conhecer o trabalho desenvolvido por outros autores.

Como objetivo específico pretende-se refletir sobre a melhoria ou propor a criação desses mesmos mecanismos/processos ao abrigo do normativo legal em vigor, estudar os procedimentos existentes em Estados parceiros ou aliados e estudar os procedimentos existentes em organizações internacionais.

Este trabalho de investigação pretende responder à seguinte questão central:

“ O regime orçamental em vigor responde às necessidades de financiamento da capacidade logística e operacional das Forças Armadas em tempo de crise ou de guerra? “

As questões derivadas (QD) levantadas surgem da necessidade de responder aos objetivos específicos, e são:”

QD1: “ Que analogia se pode depreender dos cenários de crise ou guerra face ao estado de sítio ou guerra dentro do quadro constitucional?”

QD2: “Qual a complexidade dos processos inerentes ao financiamento e à satisfação de necessidades? ”

QD3: “Como se processa o financiamento das operações militares nos outros Estados bem como em organizações internacionais do qual Portugal é membro?”

QD4: “Qual o mecanismo a criar no caso de ser necessário, respeitando o quadro legislativo em vigor e visando o garante da capacidade logística e operacional das Forças Armadas? “

Face às questões derivadas levantadas, foram equacionadas as hipóteses (H), abaixo elencadas, que se pretendem testar ao longo do trabalho, visando responder à questão central deste trabalho:

H1: “O estado de guerra assenta numa situação de crise militar que tem como pressuposto a verificação de uma agressão efetiva ou iminente a Portugal limitando-se apenas a forças estrangeiras (entre Estados) ou compreende também os novos atores”.

H2: “Todo o processo cometido ao Estado para a produção de bens públicos, que não são exclusivos, mas sim comunitários, é complexo. Consubstancia-se a montante na



reflexão dos custos de produção destes bens no Orçamento de Estado, materializando-se a jusante na satisfação de necessidades públicas mediante regras e princípios próprios”.

H3: “O financiamento das operações militares é transversal a Estados e Organizações Internacionais que compreendam a componente militar. Como tal o problema em análise percebe-se como comum e o seu estudo permitirá retirar ensinamentos para o caso Português”.

H4: “A solução a apresentar terá que compreender a dimensão financeira e a dimensão da contratação pública, permitindo extrapolar o conceito de crise e guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais”

A metodologia adotada é a estabelecida na NEP/ACA-010 do Instituto de Estudos Superiores Militares, com o método de investigação indutivo, procedimento metodológico de investigação proposto por *Raymond Quivy* e *Luc Van Campenhoudt* na obra *Manual de Investigação em Ciências Sociais*.

O percurso metodológico iniciou-se com a compreensão e caracterização genérica do tema a investigar, a formulação da pergunta de partida, questões derivadas e a exploração do tema através de uma pesquisa qualitativa do normativo legal, do estudo dos processos análogos em países e organizações internacionais e da análise documental existente, recorrendo a monografias, legislação e documentos oficiais disponíveis maioritariamente em sítios oficiais na *internet*.

Efetuada o levantamento exploratório, e definida a metodologia, construímos o modelo de análise que se encontra no Apêndice 1, para posteriormente proceder à formulação das hipóteses a verificar, com as quais se pretende atingir os objetivos definidos anteriormente sobre o problema em estudo.

O nosso trabalho está estruturado em quatro capítulos que compreendem resumidamente o seguinte:

O primeiro capítulo pretende abordar os aspetos que contemplam a questão derivada “ Que analogia se depreende do tempo de crise ou guerra face ao estado de sítio ou guerra?” tentando validar ou não a hipótese de que o estado de guerra assenta numa situação de crise militar que tem como pressuposto a verificação de uma agressão efetiva ou iminente a Portugal limitando-se apenas a forças estrangeiras (entre Estados) ou compreende também os novos atores.



Começa-se por efetuar um enquadramento em torno do estado de sítio e de guerra à luz da CRP, para de seguida abordar sucintamente a evolução do direito de fazer a guerra ao longo do século, passado também pela atual problemática dos riscos e das ameaças decorrentes da globalização e pelas ameaças transnacionais e os seus novos atores.

Neste capítulo aborda-se também sob uma perspetiva jurídica o texto constante nos artigos da declaração do estado de sítio e guerra da CRP, procurando uma analogia dentro do espírito da lei para conceptualizar o tipo de agressão e as forças estrangeiras à luz das novas ameaças transcontinentais e dos novos atores.

O segundo capítulo compreende a problemática que orbita em torno da dimensão dos processos inerentes ao financiamento e sustentação logística das FA, pretendendo verificar a hipótese onde se afirma que todo o processo cometido ao Estado de produção de bens públicos, que não são exclusivos mas sim comunitários, destacando-se a Segurança e Defesa, a Justiça, a Saúde e a Educação, não se coaduna com a especificidade do emprego das FA no século XXI. Este processo acaba por resumir-se à reflexão dos custos de produção de bens públicos no Orçamento de Estado e que se materializam na satisfação de necessidades públicas mediante regras e princípios próprios.

Neste capítulo pretende-se fazer uma súmula do processo orçamental e da satisfação de necessidades públicas, tentado salientar a complexidade dos mesmo e identificar eventuais constrangimentos à sua aplicação em estado de sítio e guerra, mais concretamente no emprego das FA.

O terceiro capítulo pretende responder à questão derivada onde se aborda o processo de financiamento das operações militares nos outros Estados bem como em organizações internacionais do qual Portugal é membro. Tentar-se-á validar a hipótese levantada onde se afirma que o financiamento das operações militares é transversal a Estados e Organizações Internacionais que compreendam a componente militar. Como tal, o problema em análise percebe-se como comum e o seu estudo permitirá retirar ensinamentos para o caso Português.

Através da partilha de um problema comum, pois o contexto da ameaça transnacional é global, pretende-se recolher ensinamentos sobre os processos e mecanismos adotados quer por Estados quer por Organizações Internacionais para o financiamento das suas operações militares no sentido de auxiliar à identificação de uma solução no contexto do problema em análise.



O quarto capítulo compreende a identificação de uma solução que facilite o processo de sustentação logística e operação das FA em cenário de crise ou guerra. Neste sentido pretende-se responder à questão derivada identificando um mecanismo consubstanciado no quadro legislativo em vigor, que garanta a capacidade logística e operacional das Forças Armadas e consequentemente testando a hipótese levantada onde se afirma que a solução a apresentar terá que compreender a dimensão financeira e a dimensão da contratação pública, permitindo extrapolar o conceito de crise e guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais.

A conclusão encerra o trabalho de investigação, pretendendo-se que não seja doutrinário mas sim permita, através do enquadramento do tema em estudo, responder questão central e assim consubstanciar a solução apresentada de forma a que seja exequível e aplicável ao problema identificado.



1. Do estado de sítio ou guerra para o cenário de crise ou guerra

Este capítulo pretende identificar se existe uma analogia a retirar do tempo de crise ou guerra perante estado de sítio ou de guerra contemplados na Constituição da República Portuguesa (CRP).

Para analisar tal desiderato iremos verificar a veracidade, ou não, da hipótese levantada onde se afirma que o estado de guerra assenta numa situação de crise militar que tem como pressuposto a verificação de uma agressão efetiva ou iminente a Portugal limitando-se apenas a forças estrangeiras na figura dos Estados ou compreende também os novos atores.

A premissa desta hipótese assenta em depreender dos conceitos de estado de sítio e de guerra expressos na CRP, uma interpretação atualizada ao conceito de forças estrangeiras perante as novas ameaças que emergiram do processo de globalização.

Presente o que antecede são apresentados de seguida os conceitos de estado de sítio e de guerra.

Nos termos da lei o estado de sítio³ só pode ser declarado, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública, com a “...subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas...”.

É declarada a guerra⁴ em caso de agressão efetiva ou iminente, no âmbito da DN, de modo a garantir a independência nacional, a salvaguarda da integridade do território e da liberdade e da segurança das populações.

Para além do estado de sítio e guerra, a CRP conceptualiza também o estado de emergência⁵ sendo declarado quando os pressupostos da declaração do estado de sítio se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias suscetíveis de serem suspensos, prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas (FA).

³ Nos termos do número 2 do artigo 19 da CRP e do número 1 e 2 do artigo 8 da Lei número 44/86, de 30 de setembro.

⁴ Nos termos da alínea c do artigo 135 e 273 da CRP bem como dos números 4 do artigo 2 e alínea b do número 2 do artigo 92 e capítulo VII da Lei número 31-A/2009, de 7 de julho.

⁵ Conforme o número 2 do artigo 19 da CRP e números 1 e 2 do artigo 8 da Lei número 44/86, de 30 de setembro.



Pese embora não se considere de premente análise para o nosso trabalho salienta-se que a principal diferença em termos militares corresponde a uma inversão dos papéis, ou seja, as FA no caso do estado emergência apoiam as autoridades administrativas civis e no estado de sítio são as autoridades administrativas civis que apoiam as FA.

O Professor Dr. Jorge Bacelar Gouveia na separata do Dicionário Jurídico da Administração Pública, II suplemento, aborda "o estado de guerra". Começa por fazer uma breve retrospectiva em termos jurídicos como o mesmo era percecionado na comunidade internacional indicando que o mesmo teria como bases a personalidade jurídica dos Estados e que estes poderiam agir nessa qualidade, gozando do direito inerente dessa personalidade jurídica⁶, no entanto, de uma forma disciplinada pelas relações internacionais.

Esta orientação sofre grandes alterações durante o século XX, mais concretamente no final da segunda guerra mundial. Com o Pacto da Sociedade das Nações⁷ (SdN) e posteriormente com a Carta das Nações Unidas (CNU) assistiu-se à necessidade de regular as relações internacionais nos domínios da segurança e da paz, tendo-se inicialmente colocado limitações ao direito de fazer guerra e posteriormente, através da CNU, a proibição do uso da força afirmando que "Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas"⁸ (Gouveia, 2001, pp. 301 e ss).

Como podemos percecionar, existe uma consciência generalizada para limitar o uso da força entre estados, no entanto o Tenente Coronel Proença Garcia no seu artigo intitulado "As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos estados. Subsídios para o seu Estudo" (2006, pp. 339 a 374) refere que o Conceito de Segurança mudou. Esta alteração ocorre devido essencialmente à turbulência e instabilidade causada pela globalização. Hoje em dia os estados percecionam a segurança como um desafio à multiplicidade de riscos e ameaças que derivam de vontades e interesses particulares dos diversos atores e que se materializam na maior parte das situações longe da base territorial dos estados. Refere também referenciando Waever⁹ que a Segurança é a busca pela libertação relativamente à

⁶ O *ius belli*

⁷ Tratado assinado em Paris em 27 de agosto de 1928

⁸ Artigo 2 do capítulo I da CNU

⁹ Waever, Ole [et. al.] (1993) – *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Printer Publishers.



ameaça e que resulta da interação de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta.

Na realidade o problema prende-se com o novo conceito de ameaça. O General Cabral Couto (1988, pp. 329) apresenta como definição de ameaça um qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria ou pode contrariar a consecução de um objetivo que, por norma, é causador de danos morais e/ou materiais.

Apesar do conceito de ameaça ser amplamente conhecido, na realidade não parece fácil, nem existe muito consenso entre os diversos autores que discorrem sobre este assunto. A ameaça assume uma nova designação perante o processo de globalização. Como vimos anteriormente esbatendo-se para além das fronteiras dos estados, passou a ser identificada como transnacional. A respeito deste assunto o TCor Garcia (2006, p 345) refere que as Nações Unidas identificam seis ameaças que a comunidade internacional deverá ter em conta para as próximas década. São elas as ameaças económicas e sociais, onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental, os conflitos entre estados, os conflitos internos, incluindo a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em larga escala, as armas Nucleares Biológicas e Químicas NBQ, o terrorismo e o crime organizado transnacional.

Muito haveria a estudar sobre este assunto, mas importa, e findo que está concluído esta previa abordagem conceptual, verificar juridicamente se os conceitos de estado de sítio e de guerra, no que concerne ao conceito de forças estrangeiras contemplam a evolução da ameaça e permitem incorporar no espírito da lei a tipologia das novas ameaças transnacionais anteriormente abordadas bem como a questão do esbatimento das fronteiras.

O professor Dr. Jorge Bacelar Gouveia (2001, pp. 301 e 349) explicita à luz da interpretação da norma jurídica que uma agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras para o estado de guerra e quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial para o caso de estado de sítio, deverão ser entendidos à luz do princípio geral da paz nas relações internacionais a qual Portugal se vincula, ou seja, a decretação de uma guerra de agressão, que não seja só e apenas a defesa do território nacional. No entanto, refere que esta interpretação do espírito da lei requer um esforço hermenêutico que deverá ser consubstanciado em outras fontes.

A CRP emprega em dois locais distintos a expressão “agressão”. Uma no contexto das relações internacionais do Estado Português elegendo como princípio orientador a



abolição de todas as formas de imperialismo, colonialismo e agressão, e outra no âmbito dos princípios gerais dos direitos fundamentais, reconhecendo que todos têm direito de “...repelir pela força qualquer agressão quando não seja possível...” recorrer à autoridade pública (Gouveia, 2001, pp. 301 e 349).

Presente o que antecede torna-se essencial tentar interpretar o conceito de agressão¹⁰ expresso na CRP e suas características. Em primeiro lugar a agressão é da autoria de “forças estrangeiras”; em segundo pode apresentar-se, ao mesmo tempo, como “efetiva” ou numa situação prévia de “iminência”; e em terceiro lugar, não esquecendo ainda que a antijuridicidade do ato de agressão, por força da sua localização no Direito Constitucional, a posiciona em confronto com um conjunto de princípios fundamentais estruturantes (Gouveia, 2001, p. 301 e 349).

Dissecando cada uma das características a alusão a forças estrangeiras por parte da CRP não é esclarecedora, no entanto da analogia retirada da legítima defesa expressa no Direito Civil e Penal estamos perante restrição de ordem subjetiva¹¹. Como tal, não é relevante o tipo de agressor. Neste sentido a vinculação do agente agressor ter que ser necessariamente um ou vários estados estrangeiros não é condição, assumindo-se assim uma pluralidade dos agentes agressores que se consubstancia na expressão forças utilizada na CRP, por outras palavras, a acreditação da pluralidade subjetiva na autoria. No entanto, esta interpretação carece de uma apreciação mais criteriosa pois o carácter estrangeiro das forças expresso na CRP não é decisivo para a conveniência da decretação do estado de guerra ou de sítio, até porque podem ser forças que não tenham uma ligação de cidadania a qualquer país, ou ser constituídas por portugueses representando os interesses de outros estados e até serem forças que representem os interesses de organizações e não estados (Gouveia, 2001, p. 301 e 349).

A noção de pluralidade depreendida quanto aos agentes agressores, na atualidade é difusa e enquadra-se como referido anteriormente, na nova dimensão da segurança dos estados perante os novos riscos e ameaças transnacionais. Neste sentido, como requisito material da autoria considera-se que a agressão se deve iniciar fora do território português, sendo nele consumada, evidenciando-se a necessidade de salientar o elemento geográfico da agressão quanto à sua proveniência, e não tanto quanto à nacionalidade ou ao número de agressores evitando assim restrições de natureza militar (Gouveia, 2001, p. 301 e 349).

¹⁰ É um ato jurídico de recorte material e não subjetivo com um carácter ilícito (Gouveia, 2001).

¹¹ É a reunião da vontade com o interesse reconhecido pela ordem jurídica - teoria de eclética de *Jenillek*



Perante esta interpretação o ato de agressão não é condicionado pelo tipo de agressores, permitindo assim assumir que a base da noção de agressão expressa na CRP é ampla o suficiente que incorpora essencialmente a origem internacional da agressão e não o número ou a qualidade dos meios dos agressores.

A outra característica identificada observa o momento da prática da agressão identificando esta como efetiva ou iminente. Para melhor compreender esta característica torna-se necessário recorrer a outras fontes de Direito. Como tal à luz do Direito Civil e Penal, a agressão pressupõem a legítima defesa, que se pode considerar repressiva ou preventiva. A agressão efetiva é associada a uma conduta ilícita no momento em que ocorre produzindo uma violação do ordenamento jurídico do Estado Português. O problema deste aspeto à luz do Direito Constitucional situa-se na correta identificação do momento de cessação da agressão, por sua vez o Direito Civil e Penal considera que a mesma é efetiva enquanto se executar numa perspetiva de lesão dos bens jurídico-constitucionalmente protegidos (Gouveia, 2001, p. 301 e 349).

Já para a questão da agressão iminente a questão centra-se na consumação, que ainda não ocorreu mas está prestes a consumir-se. Esta modalidade origina dificuldades na distinção do momento prévio da agressão, ou seja, o da iminência da agressão. Nesta altura considera-se que apenas existem atos preparatórios, mas é neste momento que o estado em tempo útil pode agir tomando medidas conducentes à sua defesa. Parece de todo evidente que se o estado apenas estivesse capacitado para agir quando a agressão fosse efetiva poderia cair no risco de ser impossível e ineficaz a sua defesa (Gouveia, 2001, p. 301 a 349).

Visto que está concluído o processo de análise e interpretação do conceito de agressão expresso na CRP, importa agora abordar o aspeto subjetivo inerente ao estado de guerra, que é a sua centralização no plano estadual, ou seja a entidade a quem a agressão se dirige assumindo que o estado português é a única entidade que se assume no plano das relações internacionais de personalidade jurídico-constitucional. Para este efeito Portugal encontra-se subordinado ao princípio da resolução pacífica dos assuntos internacionais, como tal a proibição do uso da força para por termo a conflitos encontra-se vertido nas normas de valor constitucional. Neste sentido afigura-se como ilegítimo a nível constitucional decretar o estado de sítio ou guerra contra uma agressão que atinja terceiros assente no raciocínio da legítima defesa alheia (Gouveia, 2001, p. 301 a 349).



Os valores intrínsecos à agressão consubstanciam-se no incumprimento de normas e dos princípios de Direito Constitucional que regem o Estado (a soberania, a independência e integridade territorial). São estes três valores que representam a relevância internacional do poder do estado, onde se estabelece a esfera de poder e o seu âmbito de atuação. É neste sentido que as Nações Unidas definem claramente a limitação do uso da força¹² sob a capa da legítima defesa evidenciado sempre a existência de um estado como agente agressor¹³ (Gouveia, 2001, p. 301 e 349).

Visto que está concluída esta análise à problemática em torno da guerra e de que forma a CRP transcreve importantes conceitos do Direito Internacional para a esfera do Direito Constitucional interno, torna-se premente testar a hipótese levantada ao nível dos novos atores que emergiram do processo de globalização.

Numa primeira observação dos factos e da interpretação dos conceitos subjacentes destacam-se as palavras agressão eminente e efetiva e como fator chave surgem as palavras “forças estrangeiras”.

Começando pela questão das forças estrangeiras, a mesma revela uma restrição subjetiva, ou seja, não sendo relevante o tipo de agressor, tal não considera como condição que o mesmo obrigue à existência de um estado. Assume-se assim uma pluralidade quanto aos potenciais agressores não dando relevância ao número ou a qualidade dos meios dos mesmos.

No que respeita à agressão destaca-se a palavra efetiva e iminente. Neste campo a problemática prende-se com distinção do momento em que a mesma passa de iminente a efetiva, salientando-se que a mesma só se considera efetiva enquanto se executarem atos conducentes à lesão de bens jurídico-constitucionalmente protegidos, e é iminente quando ainda não se consumou essa agressão.

a. Síntese conclusiva

Presente o que antecede, e sob uma perspetiva empírica a questão relativa quanto a inclusão dos novos atores como entidades capacitadas para se assumirem como agentes com personalidade para ameaçarem o Estado Português e consequentemente este perante a iminência ou efetividade dessa ameaça decretar o estado de sítio e guerra parece verificada.

¹² O artigo 51, primeira parte, da CNU, afirma que “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

¹³ Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas emitiu a Resolução número 3314 de 14 de dezembro de 1974.



No entanto, importa testar o aspeto subjetivo inerente a estas condições, ou seja, a necessidade dos novos atores se revestirem de personalidade jurídico-constitucional como se assume no plano das relações internacionais. Neste sentido considera-se ilegítimo decretar o estado de sítio e guerra contra uma agressão que atinja terceiros (legítima defesa alheia), implicando a existência de um estado como o prossecutor dessa agressão colocando de parte grande parte dos novos atores, classificados como ameaças pela ONU¹⁴ e que não se revisem sobre a forma de estado à luz do normativo das relações internacionais.

Consequentemente a hipótese levantada é validada condicionalmente à assunção da personalidade jurídica dos novos atores igual à dos estados soberanos no qual as relações internacionais são regidas, concretizando poder-se-á dar o caso de que uma organização terrorista ser tutelada por um estado.

¹⁴ Nações Unidas identificam seis ameaças que a comunidade internacional deverá ter em conta para as próximas décadas. As ameaças económicas e sociais, onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental, os conflitos entre Estados, os conflitos internos, incluindo a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em larga escala, as armas NBQ, o terrorismo e o crime organizado transnacional.



2. A complexidade dos processos inerentes à produção de bens públicos

Com o presente capítulo pretende-se responder à questão derivada que aborda a dimensão da complexidade dos processos inerentes ao financiamento e sustentação logística das FA. Para tal foi levantada a hipótese de que todo o processo cometido ao estado de produção de bens públicos que não são exclusivos mas sim comunitários, destacando-se a Segurança e Defesa, a Justiça, a Saúde e a Educação, não se coaduna com a especificidade do emprego das FA no século XXI. O processo resume-se à reflexão dos custos de produção de bens públicos no Orçamento de Estado e que se materializam na satisfação de necessidades públicas mediante regras e princípios próprios.

Neste sentido pretende-se efetuar um *road map* pelos processos de planeamento orçamental e respetivo Orçamento de Estado, bem como ao processo para a formação de contratos que visem a satisfação de necessidades públicas.

a. Orçamento de Estado

O Orçamento do Estado (OE) assume-se como a espinha dorsal da atividade financeira do estado, assumindo-se como uma lei de valor reforçado e é uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual (Franco, 2008, pp 336)

O Ciclo orçamental inicia-se um ano antes da sua execução, planeando as despesas que o estado vai incorrer. Durante o ano da sua execução será o suporte da autorização política para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

O OE está sujeito a regras próprias de execução. Neste sentido e no quadro constitucional¹⁵ existem preceitos que enquadram o seu conteúdo às suas características e aos aspetos essenciais para a sua elaboração, execução e fiscalização. Não só a CRP regulamenta o OE. Para o detalhe existe também a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), onde são consagrados um conjunto de normas e princípios interligados com o quadro constitucional. No essencial a LEO define os princípios da Anualidade, da Plenitude (Universalidade e Unidade), Discriminação Orçamental (Especificação, Não Compensação e Não Consignação), da Publicitação e do Equilíbrio Orçamental (Formal e Material) (Teixeira, 1997).

¹⁵ Artigos 105 e 107 da CRP.



Estes princípios serão dissecados abaixo pois constituem-se como essenciais para analisar a complexidade do processo orçamental.

(1) As regras e os princípios orçamentais

Como referido anteriormente os princípios do OE que estão vertidos quer no quadro Constitucional quer na LEO, são os seguintes:

A Anualidade¹⁶ limita o OE ao período temporal de um ano civil “sem prejuízo de nele serem integrados programas e projetos que impliquem encargos plurianuais”. Esta regra refere ainda que são incluídas as receitas e as despesas efetivamente cobradas e realizadas no orçamento de gerência¹⁷, independentemente da data do facto jurídico subjacente, e no orçamento de exercício¹⁸. (Teixeira, 1997).

A Plenitude estipula a unidade¹⁹ do OE, e a universalidade²⁰, estando consagrada nos números 1 e 3 do artigo 105 da CRP e no artigo 3 da LEO. Este princípio tem subjacente a premência de conferir à gestão dos dinheiros públicos a transparência. Como refere textualmente a CRP, é de extrema importância impossibilitar a “existência de dotações e fundos secretos” (Teixeira, 1997).

Quanto ao terceiro princípio que é a Discriminação Orçamental²¹, este entende-se como o conjunto de regras de Especificação²², da Não Compensação²³ e da Não Consignação²⁴. A Discriminação Orçamental visa estipular com rigor as diversas proveniências dos recursos financeiros do estado, situando-a no campo das receitas e das despesas. No que se refere à Não Compensação, ou também denominado de Orçamento Bruto, o artigo 5 da LEO, pretende clarificar que as despesas e receitas são inscritas pelo valor total sem a subtração quer dos encargos de cobrança das receitas e dos proveitos originados pela realização das despesas. A regra da Não Consignação, que está refletida no artigo 6 da LEO, especifica que todas receitas cobradas destinam-se a suportar todas as despesas e, portanto, não permite que a cobrança de receitas pelo valor uno esteja destinada essencialmente para cobrir determinada despesa (Teixeira, 1997).

¹⁶ Referido no número 1 do artigo 106º CRP e no artigo 2 da LEO

¹⁷ Incluem-se no OE todas as receitas a cobrar efetivamente durante o ano e as despesas a realizar efetivamente, independentemente do momento em que juridicamente tenham ocorrido número 2 e 4 do artigo 18 da LEO).

¹⁸ Inscrevem-se todos os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se virão a concretizar.

¹⁹ Uno ou único

²⁰ Previsão de todas as receitas e despesas do Estado

²¹ Conforme alínea a do número 1 do artigo 105 da CRP

²² Propósito das despesas

²³ Inscrição de receitas e despesas pelo montante bruto

²⁴ As receitas cobrem as despesas



O princípio da Publicitação ou publicidade consagra tal como as restantes leis que o OE é publicado na I série do Diário da República conforme consubstanciado no número 3 do artigo 112 e na alínea c do número 1 do artigo 119 da CRP.

Por último, o princípio do Equilíbrio Orçamental que se divide nas regras da materialização e formalidade, por outras palavras, entende a necessidade de planear e executar a gestão financeira pública no sentido de que as despesas previstas estejam efetivamente cobertas pelas receitas previstas, ou seja, corporiza todo o processo Orçamental (Teixeira, 1997).

Visando melhor entender quais os mecanismos existentes para consubstanciar a ferramenta ao dispor do estado para satisfação das necessidades coletivas e visto que estão caracterizados os princípios orçamentais e respetivas regras, importa agora abordar um pouco mais detalhadamente o processo de Orçamental.

(2) O processo Orçamental

O processo orçamental é compreendido por tudo quanto, em termos de substância e de forma, se relaciona com o OE, quer seja diretamente ou indiretamente, quer seja a montante ou a jusante do mesmo e é composto por quatro fases, ou seja a preparação, a aprovação, a execução e fiscalização.

No que respeita à preparação este obedece na sua elaboração às grandes opções do plano anual, considerando também as obrigações decorrentes de lei ou contratos estabelecidos.

As grandes opções do governo são votadas em Assembleia da República como estabelece o artigo 91 da CRP e pretende corporizar as linhas de orientação do governo para um ano assumindo a forma de proposta de orçamento como referido no artigo 9 da LEO, sendo submetido à aprovação do Governo até ao dia 15 de outubro do ano anterior à sua vigência. Este assume a forma jurídica de Proposta de Lei.

Nos termos do artigo número 9 da LEO o mesmo é presente e debatido na AR. Importa referir que nesta fase, que para além do articulado normativo da proposta orçamental, são presentes à AR os mapas orçamentais previstos no número 12 da referida LEO, sendo os mesmos acompanhados pelos respetivos anexos informativos²⁵ (Teixeira, 1997).

Após apreciada, discutida e votada na generalidade em plenário da AR, a proposta de OE é apreciada na especialidade conforme estabelecido no artigo 14 da LEO.

²⁵ Nos termos do artigo 10 e 13 da LEO



Importa salientar que caso a Assembleia da República não aprove o OE, o artigo 15 da LEO prevê que se mantenha em vigor o Orçamento do ano anterior, continuando a cobrarem-se as receitas nele previstas e a realizar as despesas nele inscritas sob regime duodecimal.

Aprovado que está o OE, consubstanciado na Lei de Execução orçamental, e promulgado pelo Presidente da República, inicia-se o ciclo de cobrança de receitas e a liquidação das despesas planeadas. Destaca-se que as receitas são previsões até as mesmas se materializarem nos ciclos e tempos definidos para a sua cobrança, ou seja, as mesmas só podem ser executas após terem sido arrecadadas e contabilizadas, conforme previsto no artigo 17 da LEO.

Como já referido o OE é gerido sob a forma de duodécimos, como tal, e em regra não é permitido utilizar de uma só vez a totalidade de cada crédito inscrito impedindo a concentração de despesas nos primeiros meses. Esta regra encontra-se presente no número 2 do artigo 18 da LEO especificando que só podem assumir-se encargos e autorizar pagamentos por conta dos créditos já vencidos e que não ultrapassem os duodécimos acumulados.

Com a aprovação do OE, pela AR, ficou fixado o montante máximo da despesa a incorrer naquele ano económico. Este montante máximo não se reflete só em valores globais mas também por capítulo e por função. Com esta limitação o estado encontra-se inibido de proceder a transferências de verbas orçamentais entre capítulos e entre funções do orçamento de estado, incluindo nesta inibição também a abertura de créditos especiais que aumentem o montante total do OE (Teixeira, 1997).

Por forma a minimizar impactos de despesas não previsíveis e inadiáveis, o estado tem um mecanismo no qual inscreve, em sede de planeamento, montantes orçamentais cujos valores não se encontram destinados a suportar despesas planeadas. Este mecanismo denomina-se de dotação provisional sendo inscrita no OE²⁶ afeto ao Ministério das Finanças.

A fiscalização do Orçamento é efetuada pelo Tribunal de Contas no que concerne à forma, pelo tribunal Constitucional no que concerne às normas contidas na Lei de Execução Orçamental e pela Inspeção-Geral de Finanças do Ministério das Finanças para a contabilidade pública.

²⁶ Conforme artigo 20 da LEO bem como no artigo 4 do DL número 71/95.



b. A contratação pública

No texto introdutório ao tema proposto onde se define o contexto, o objeto de estudo e os tópicos de investigação refere que “Em cenário de crise ou de guerra, as leis vigentes relativas aos processos de execução... da despesa pública não contemplam regimes de exceção podendo a carga burocrática neles contida colocar em causa a capacidade de resposta logística e operacional das Forças Armadas”. Não só a questão financeira se encontra subjacente, mas também, o processo burocrático inerente à aquisição dos bens que visam satisfazer a necessidade coletiva.

Presente o que antecede pretende-se neste subcapítulo caracterizar, agora mais a jusante, o processo de realização da despesa pública e os conceitos que lhe estão inerentes destacando-se os contratos públicos e os contratos administrativos.

Por contratos públicos, entende-se, e conforme referido na alínea a do número 2 do Artigo 1 da Diretiva número 2004/18/CE, com as devidas adaptações, “que são contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes...”, conforme elencadas no Código da Contratação Pública²⁷ (CCP) publicado em 29 de janeiro de 2008 em Diário da República (DL número 18/2008²⁸), e “...cujo objeto abranja prestações que estão, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado...” conforme referido no número 1 do Artigo 16 do CCP.

Os contratos administrativos são um acordo entre partes, que para além da sua forma ou designação é celebrado entre contraentes públicos e cocontratantes, ou apenas por contraentes públicos enquadráveis nas categorias enunciadas no número 6 do artigo 1 do CCP, e onde se aplica o regime substantivo dos contratos administrativos estabelecido na Parte III do CCP, ou seja, é aplicável quanto à forma (procedimentos indispensáveis para a celebração de um contrato público) e quanto à execução (regras obrigatórias e/ou complementares que constituem o regime substantivo dos contratos públicos e que moldam as relações jurídicas contratuais) (Base, 2008).

²⁷ Tem como função disciplinar a contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que se revistam de contrato administrativo quanto à sua natureza compreendendo os setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, à adjudicação dos Contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento de bens de serviços públicos. Entrou em vigor a 30 de julho de 2008.

²⁸ O DL número 18/2008, de 29 de janeiro, foi posteriormente retificado pela Declaração de Retificação número 18-A/2008, de 28 de março, alterado pela Lei número 59/2008, de 11 de setembro, pelo DL número 223/2009, de 11 de setembro, pelo DL número 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei número 3/2010, de 27 de abril, e DL número 131/2010, de 14 de dezembro.



O CCP divide-se em cinco partes. Parte I que contem o âmbito de aplicação²⁹; a parte II que dispõem da Contratação pública³⁰; A parte III que estabelece o regime substantivo dos contratos administrativos³¹; a parte IV onde é estabelecido o regime contraordenacional³²; e por fim a parte V com as disposições finais (Sousa, MR et al., 2008).

O CPP veio revogar³³ diversas matérias gerais constantes no Código do Procedimento Administrativo bem como o diverso normativo para os regimes especiais³⁴, procedendo à transposição de duas diretivas comunitárias do Parlamento Europeu³⁵, bem como as alterações introduzidas pela Comissão³⁶, pelo Parlamento e Conselho Europeu³⁷ (Sousa, MR et al., 2008).

Visto que está concluída a breve súmula normativa do processo de contratação pública pretende-se de seguida sintetizar de uma forma abrangente o processo em si.

(1) Objeto do Contrato e Âmbito

Nos termos do número 2 do artigo 16 do CCP são submetidos à concorrência de mercado as prestações típicas abrangidas pelos objetos dos contratos de empreitada de obras públicas; concessão de obras públicas; concessão de serviços públicos; locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços.

As entidades do setor público que se revestem como entidades adjudicantes³⁸ são o Estado; Regiões Autónomas; Autarquias Locais; Institutos Públicos; Fundações Públicas; Associações Públicas; Associação de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nos pontos anteriores conforme estipulado no número 1 do Artigo 2 do CCP. São também entidades adjudicantes os organismos de Direito Público³⁹, definidos como

²⁹ Compreende a definição dos âmbitos objetivos e subjetivos.

³⁰ Disciplina a formação da generalidade dos contratos da administração, independentemente da sua qualificação como contratos administrativos.

³¹ Em conjunto com a parte II, assume-se como o coração do CCP e disciplina o regime substantivo dos contratos administrativos.

³² Estabelece o regime contraordenacional.

³³ Norma revogatória: alíneas a a p do número 1 do Artigo 14 do DL número 18/2008, de 29 de janeiro

³⁴ O capítulo III da parte IV do CPA, O DL número 59/99, de 2 de março relativo às empreitadas de obras públicas, o DL número 197/99, de 8 de junho, excetuando os artigos 16.º a 22.º e 29.º; relativo à locação e aquisição de bens e serviços e o DL número 223/2001, de 9 de agosto - relativo à contratação de empreitadas, fornecimento e prestação de serviços nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.

³⁵ Diretivas número 2004/17/CE e número 2004/18/CE de 31 de março

³⁶ Diretiva número 2005/51/CE da, de 7 de setembro

³⁷ Diretiva número 2005/75/CE do, de 16 de novembro

³⁸ Os conceitos de “entidades adjudicantes” e são transpostos das diretivas comunitárias, nomeadamente, do número 9 do Artigo 1 da Diretiva número 2004/18/CE.

³⁹ Os conceitos de “organismo de direito público” alínea a) do número 1 do artigo 2.º da Diretiva número 2004/17/CE e nos termos do número 1 do artigo 2, bem como, nas subalíneas i e ii da alínea a do número 2 do artigo 2, na alínea b do número 2 do artigo 2 e na alínea d do número 2 do artigo 2 do CCP.



pessoas coletivas, com exceção das fundações públicas previstas na Lei número 62/2007.

Para além dos organismos anteriormente referidos, são também considerados entidades adjudicantes o setor público empresarial⁴⁰ do Estado (incluindo as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais), o setor especial⁴¹ do Estado onde se incluem a água, a energia, os transportes e os serviços postais e por último as centrais de compras⁴².

Quanto aos Contraentes Públicos, o CCP nos números 1 e 2 do Artigo 3, identifica-os como entidades de setor público tradicional ou entidades de natureza pública ou privada, que celebrem contratos administrativos ou estejam sob um regime substantivo de direito público, independentemente da sua natureza pública ou privada.

O CCP enuncia também algumas exceções⁴³ e exclusões⁴⁴ à sua aplicabilidade que, no entanto, não serão aprofundadas nesta análise, salientando-se no que concerne à exclusão que regra geral são excluídos de aplicação normativa neste código os contratos cujo objeto não se encontre submetido às regras de concorrência do mercado⁴⁵.

(2) Os princípios da contratação pública

Os princípios da contratação pública estão vertidos no preâmbulo do DL número 18/2008, de 29 de janeiro denominado de CCP, e são a legalidade e a prossecução do interesse público, a transparência e a publicidade, a igualdade, a concorrência, a imparcialidade, a proporcionalidade, a boa-fé, e a responsabilidade, no entanto, não serão objeto de desenvolvimento neste estudo.

(3) Tipos de procedimentos pré-contratuais e as peças do Contrato

Para a formação de contratos cujo objeto contemple prestações sujeitas ou submetidas à concorrência⁴⁶, o CCP define como procedimentos o ajuste direto, o concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação e o diálogo

⁴⁰ Conforme a subalínea i da alínea a) do número 2 do artigo 2 e nos termos do número 3 do mesmo artigo.

⁴¹ Inclui pessoas coletivas, não abrangidas pelo artigo 2 do CCP corroborado pela alínea a) do número 1 do artigo 7, alínea b do número 1 do artigo 7 e alínea c do número 1 do artigo 7 todos do CCP.

⁴² Conforme os números 1 e 2 do artigo 2 corroborado pelo número 1 do artigo 260, ambos do CCP).

⁴³ Artigo 275 para contratos subsidiados por entidades públicas; o artigo 276 para contratos a celebrar por concessionários de obras públicas que não sejam entidades adjudicantes e o artigo 277 para contratos a celebrar por entidades beneficiárias de direitos especiais ou exclusivos no exercício de atividades de serviço público.

⁴⁴ Contratos de direito internacional; Contratos administrativos de provimento e contratos individuais de trabalho; Contratos de doação de bens imóveis a favor de qualquer entidade adjudicante; Contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares; Contratos relativos à aquisição, desenvolvimento, produção ou coprodução de programas televisivos nos termos e condições previstas no artigo 4 do CCP.

⁴⁵ Conforme referido no número 1 do Artigo 5 do CCP.

⁴⁶ Nos termos do número 1 do Artigo 16.º do CCP



concorrencial. Para além destes procedimentos o CCP define também outros instrumentos procedimentais especiais, são eles o concurso de conceção, o concurso através de sistemas de aquisição dinâmicos, o concurso por sistemas de qualificação a celebração de acordos quadro e as centrais de compras. (Sousa, MR et al., 2008). Nos termos do artigo 38 do CCP a decisão de escolha do procedimento a adotar deve sempre ser fundamentada.

Os aspetos relacionados com o valor do contrato a celebrar e a espécie do contrato a outorgar são abordados nos artigos 17 a 22 do CCP, a este propósito salienta-se que para os contratos de empreitada de obras públicas, o procedimento de ajuste direto só se aplica abaixo de determinado valor e depende da categoria da entidade adjudicante. Para o concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação são permitidos contratos com qualquer valor mas com limitações e nos termos do artigo 19 do CCP.

Nos contratos de aquisição e de locação de bens móveis ou serviços os valores máximos que autorizam o ajuste direto são reduzidos, permitindo e contemplando diversas exceções que estão vertidas no artigo 21 do referido código.

Para os restantes contratos, de onde se excluem a concessão de obras públicas e a concessão de serviços públicos e de sociedade, as regras são em tudo semelhantes e encontram-se no artigo 21 do CCP, contemplando apenas uma variação aos limites máximos do ajuste direto.

Não obstante o anteriormente exposto, os artigos 23 a 30 do CCP enumeram um conjunto de condicionantes à adoção do procedimento independentemente do valor. A título de exemplo, destaca-se o artigo 24 onde se contemplam as regras gerais do ajuste direto, no entanto, os artigos 25, 26 e 27 estabelecem condições particulares para a formação deste tipo de procedimento nos contratos de empreitada de obras públicas, nos contratos de locação ou aquisição de bens móveis e nos contratos de aquisição de serviços.

Os procedimentos por negociação e diálogo concorrencial são regulados pelos artigos 29 e 30 do CCP respetivamente. No entanto, importa destacar que o procedimento por diálogo concorrencial foi concebido para contratos particularmente complexos, onde a entidade adjudicante não está segura quanto ao objeto a contratar ou se o mesmo contempla a solução técnica adequada, ou ainda não é capaz de definir, em termos suficientemente claros e precisos, a estrutura jurídica ou a estrutura financeira do contrato a celebrar. Este tipo de contratos não é aplicável às atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais nos termos do número 2 do artigo 33 do CCP.



Optou-se por não colocar os limites para cada um dos procedimentos no corpo do texto, no entanto, os mesmos encontram-se referidos no anexo A abordando-se também a temática relacionada com os Limiares dos valores associados aos procedimentos.

O processo de contratação pública reveste-se de várias peças que integram o procedimento. A sua formação inicia-se com a decisão de contratar por parte do órgão competente e a quem cabe a autorização de despesa (própria ou delegada).

Importa então, visto que abordamos nos parágrafos anteriores os diversos tipos de procedimentos, efetuar um sumário das suas diversas peças. Sem pretender entrar em detalhe salienta-se que é no artigo 40 do CCP que são elencadas as diversas peças que integram o procedimento, destacando-se o artigo 49 do referido código que aborda a questão das especificações técnicas, os artigos 52 a 55 que dispõem sobre a noção de candidato e quem se pode efetivar como tal, o artigo 47 que regulamenta sobre o conceito de preço base e a sua obrigatoriedade e por fim os artigos 56, 57, 62 e 65 que dispõem sobre o modo de apresentação da proposta, os documentos que a instruem e o prazo de manutenção da mesma.

No que respeita aos procedimentos que obriguem a publicação de anúncio em jornais oficiais (concurso público, concurso limitado por prévia qualificação) é obrigada a constituição de um júri do concurso conforme disposto no número 1 do artigo 68, sendo classificado como um órgão administrativo *ad hoc*. A sua composição, funcionamento e competência encontram-se tipificadas nos artigos 67 a 69 do CCP. As suas principais funções são a de apreciar as propostas recebidas pelo órgão da administração que manifestou a intenção de iniciar um dos procedimentos anteriormente tipificados e propor a esse mesmo órgão a adjudicação de proposta que corresponda aos critérios definidos.

No processo de apreciação das propostas o júri exclui as que se enquadrem nos termos previstos do número 2 do artigo 70, e pode solicitar esclarecimentos das propostas aos proponentes conforme tipificado no artigo 72. Por fim, concluído que está o processo de apreciação das propostas, ocorre o ato de adjudicação⁴⁷ conforme o número 1 do artigo 73. A respeito do ato de adjudicação importa referir que estão previstos dois critérios passíveis de serem selecionados para a adjudicação. O critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante e o do preço mais baixo, que apenas pode ser utilizado nas situações previstas no número 1 do artigo 74 do CCP.

Para finalizar este subcapítulo falta apenas abordar a última fase das peças que

⁴⁷ Ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas



instruem o contrato que é a Outorga do contrato. Os contratos devem por regra ser celebrados por escrito nos termos do número 1 do artigo 94 do CCP, sendo admitidas exceções que estão previstas no artigo 95. Estas exceções centram-se sobretudo no valor reduzido do contrato.

O contrato tem um conjunto de clausulado que corresponde à sua forma, o número 1 do artigo 96 estabelece os requisitos mínimos exigidos. Quando tal não acontece o mesmo fica ferido de nulidade. Salienta-se a questão do preço contratual, referida no número 1 do artigo 97, onde o preço a pagar pela entidade adjudicante em resultado da proposta adjudicada, corresponde à execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.

c. Síntese conclusiva

O presente capítulo que contempla os subcapítulos do OE e da Contratação Pública pretendeu evidenciar com o seu relato a complexidade dos processos inerentes ao seu desenvolvimento respondendo assim à questão derivada numero dois.

O processo orçamental que implica a montante uma previsão das despesas a realizar por conta das receitas a receber não é compatível com o despoletar de situações de crise e guerra. São acontecimentos que antes de se manifestarem não são percecionáveis, podendo ser previsíveis em determinados casos.

Destaca-se que o OE sendo um plano onde se prevê, acaba por ter um mecanismo que contempla a previsão do imprevisível, denominado de dotação provisional. Este contempla verbas inscritas que não têm na sua génese despesa associada como tal um mecanismo de carácter excecional.

Mais a jusante no ciclo que decorre para a produção do bem publico Segurança e Defesa encontra-se o processo de satisfação de necessidades. Para além do Código do Procedimento Administrativo, que não foi abordado diretamente no texto deste trabalho, o CCP aborda também o processo contratual para a satisfação de necessidades públicas. Este sim de uma forma mais aprofundada, e contemplando as diretivas da União Europeia sobre a contratação comunitária pública.

Este código, como se pretendeu demonstrar, é de uma complexidade extrema, a sua visão de proporcionar uma transparência dos atos de gestão pública na satisfação de necessidades tornou o processo burocrático e lento, incompatível com a celeridade que se exige na sustentação logística de operações militares em situações de crise ou guerra.

Presente o que antecede considera-se que a hipótese levantada que inferia sobre a



A implementação de um regime orçamental específico para as forças armadas em tempo de crise ou de guerra

complexidade dos processos inerentes à produção de bens públicos é validada na condicionante financeira e na burocracia da transparência, considerada essencial na satisfação de necessidades públicas através da formação do contrato publico como objeto.



3. O financiamento das operações militares nos Estados e organizações internacionais.

Decorrente do nosso percurso metodológico, e tendo em consideração que já abordamos os aspetos relacionados com a temática do estado de sítio e de guerra, passando posteriormente pela complexidade dos processos inerentes à produção de bens públicos, pretende-se no presente capítulo abordar de forma sintetizada como se processa o financiamento das operações militares nos outros estados e nas organizações internacionais do qual Portugal é membro, com o objetivo de responder à questão derivada número três e de testar também a hipótese número três onde se infere sobre a transversalidade do financiamento das operações militares e da necessidade de retirar ensinamentos para o caso Português.

a. Reino Unido

À semelhança de Portugal, o orçamento do Reino Unido contempla as verbas necessárias ao funcionamento dos serviços bem como para financiar as operações planeadas e as que estão a decorrer.

Para tentar compreender como se processa este financiamento recorremos ao testemunho efetuado por *Sir Nicholas Macpherson*, secretário permanente do *HM Treasury*. Este testemunho, datado de 15 de janeiro de 2010, foi efetuado por escrito à comissão que investigava o envolvimento do Governo do Reino Unido na guerra do Iraque e pretendia investigar o envolvimento do *HM Treasury* (comparável ao Ministério das Finanças português).

Sir Nicholas Macpherson começa por referir que, para além dos valores orçamentais normalmente atribuídos para funcionamento aos diversos Ministérios, Departamentos e Serviços do Estado, no qual se incluem o *Ministry of Defense (MoD)* Britânico, as operações no Iraque também foram financiadas através de fundos próprios (*Foreign and Commonwealth Office (FCO)*⁴⁸ e o *Department for International Development (DfID)*⁴⁹).

⁴⁸ É o departamento do governo do Reino Unido responsável por proteger e promover os interesses do país a nível mundial (UKP, 2011).

⁴⁹ É um departamento do Governo do Reino Unido destinado a promover o desenvolvimento e reduzir a pobreza. Assenta na identificação de países com necessidades a nesse âmbito estabelecendo programas de ajuda e harmonizando os restantes programas do Reino Unido (Richard, AC et al., 2009).



Estes fundos eram complementados por uma *Conflict Pool*⁵⁰ e todos os ministérios Britânicos contribuíam dos seus orçamentos de funcionamento para esses fundos. Para as despesas adicionais, que não se encontravam planeadas o Reino Unido recorria à reserva do tesouro que é gerida pelo *HM Treasury* e cujo montante é definido pelo Ministro do Tesouro. Esta reserva é bastante semelhante à dotação provisional portuguesa já abordada no capítulo anterior, tendo um fim também semelhante ao português, que é suportar despesas com situações de contingência orçamental não previstas nos orçamentos atribuídos aos vários departamentos e também da *DFID* do *FCO* e na *Conflict Pool* (Macpherson, 2010).

No entanto, o Governo do Reino Unido criou dentro da reserva do tesouro uma reserva própria em 2002 exclusiva para *MoD*. *Sir Nicholas Macpherson* refere ainda no seu testemunho que esta necessidade surge na medida em que o orçamento de funcionamento do *MoD* serve apenas para manter a prontidão das forças militares. Os custos adicionais das operações militares eram suportados por esta reserva especial, nomeadamente com as despesas com abonos de pessoal dos militares destacados, com o consumo de munições, mantimentos, sustentação logística e também com os *Urgent Operational Requirements*⁵¹ (*UOR*).

O princípio desta reserva especial centra-se na rápida resposta de financiamento de necessidades operacionais urgentes relacionadas com equipamentos considerados essenciais para o cumprimento das missões pelos comandantes operacionais (Macpherson, 2010).

b. França

As despesas com o financiamento de operações militares em França são suportadas pelo orçamento do Ministério da Defesa, no entanto, desde 2005 que foi criada uma provisão no orçamento que se destina a financiar as missões internacionais de apoio à paz (Matos, 2011, p. 37).

⁵⁰ A *Global Conflict Prevention Pool* agora denominada *Conflict Pool*, é um fundo criado para a prevenção de conflitos e tinha como função auxiliar na estabilização e reconstrução dos Estados no período pós conflito. A sua gestão e administração é partilhada pelos conjuntamente pelo *FCO*, *DFID* e *MoD* destinando-se a programas não militares. Um eventual montante excedente, que resulte da execução orçamental, reverte em benefício do Ministério da Defesa.

⁵¹ As *UOR's* são requisições operacionais e urgentes de equipamento que surgem durante as operações no teatro, sendo específicas desse. Como regra tem a especificação de que não pode ser uma capacidade genérica que se encontra devidamente financiada pelos fundos correntes e tem que ser entregue até ao máximo de 18 meses.



Antes de 2005 o Ministério da Defesa francês suportava, no seu orçamento de funcionamento os custos com as missões internacionais de apoio à paz. O mecanismo assentava no adiantamento de verbas por conta do orçamento para posteriormente serem ressarcidos perto do final do ano. Esta situação originava grandes dificuldades de tesouraria levando ao cancelamento de programas para a aquisição de novos equipamentos bem como ao desvio de verbas consignadas aos programas de manutenção dos equipamentos militares (Matos, 2011, p. 37 e 38).

Perante esta situação o governo francês, tal como referido acima, desagregou as despesas militares em despesas de funcionamento que são suportadas pelas verbas inscritas no OE e as despesas com missões internacionais de apoio à paz que são suportadas por uma provisão destinada a esse fim (Matos, 2011, p. 37 - 38).

Com este mecanismo as forças francesas conseguem garantir os meios financeiros considerados adequados para o desempenho das missões com uma ressalva que esta provisão não contempla necessidades suplementares, inopinadas, não cobertas pela provisão (Matos, 2011, p. 37 - 38).

c. Espanha

À semelhança do processo de planeamento orçamental em Portugal o Governo Espanhol planeia no ano anterior uma estimativa das despesas a ocorrer no ano seguinte com a participação nacional em missões de manutenção da paz (Burrows, 2010, p. 5).

Na prática o OE contempla uma rubrica especial⁵², provida por um valor estimado para satisfação de necessidades enquadráveis nas rubricas do capítulo dois (bens e serviços). (Burrows, 2010, p. 5).

Ao longo das últimas décadas os orçamentos disponíveis para os gastos militares foram diminuindo e por sua vez os custos aumentando. Esta situação leva a que ao longo da execução orçamental o Ministério da Defesa efetue uma reafetação do financiamento disponível de acordo com as suas prioridades. No entanto, para operações inopinadas, o governo espanhol dispõe de um mecanismo para reforços adicionais. Esse mecanismo é o fundo de contingência que se encontra previsto na Lei Espanhola (*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*) e é acionado através de um pedido de aprovação efetuado pelo Ministério das Finanças ao Conselho de Ministros.

⁵² Denominado de *Concepto 228*



A exceção tornou-se a prática e ao longo dos últimos anos a utilização do fundo de contingência para financiamento das operações militares tornou-se a regra. Como refere o texto do projeto de alteração à Lei 2/2012 de 27 de abril, de 15 de junho do mesmo ano, dos 10 % já executados deste fundo 98% destinaram-se ao financiamento de operações militares, levando a que o grupo parlamentar misto propusesse uma alteração à redação de diversos artigos limitando a utilização do fundo de contingência no financiamento de operações militares, propondo que o mesmo só poderia ser utilizado para este fim caso a Espanha participasse numa missão mandatada pelas Nações Unidas, no entanto, tal ainda não foi aprovado⁵³.

d. União Europeia

Como refere o professor Luís Tomé (2006) no seu artigo intitulado “ Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas” desde 1954, com o fracasso da criação da Comunidade Europeia de Defesa até ao Tratado de Maastricht (1992), que a política externa comum e a política de segurança e defesa estiveram ausentes da agenda da UE. Só com o Tratado de Maastricht, os estados membros sentiram a necessidade de abordar o tema da Política Externa e de Segurança Comum. Vários foram os fatores, como aborda o professor Luís Tomé, no entanto, destaca-se o conflito nos Balcãs e posteriormente a guerra na Bósnia. Só com a crise no Kosovo os estados membros, na cimeira franco-britânica de *SaintMalo* de 1998, avançaram para a edificação de uma Política de Defesa Comum. Com a cimeira de Helsínquia em dezembro de 1998, foi definida a geração de forças militares⁵⁴ para desempenhar toda a gama das missões de *Petersberg*⁵⁵

Com o Tratado de Lisboa a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passa a ser denominada de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

(1) Política Comum de Segurança e Defesa e o mecanismo *ATHENA*

O processo de financiamento das operações militares da UE encontra-se estipulado no número 2 e seguintes do artigo 41 do Tratado da UE.

No entanto, da experiencia recolhida a UE sentiu a necessidade de criar um mecanismo permanente para financiar as operações militares. Em fevereiro de 2004 surge o mecanismo *ATHENA* mas só foi operacionalizado em dezembro de 2011. Este

⁵³ Conforme se pode consultar em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730&tn=0&p=20131221&vd=#a31>

⁵⁴ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia, parágrafo 28

⁵⁵ Artigo 17 do Tratado de Amesterdão, complementado pelo artigo 42 do Tratado de Lisboa da UE



mecanismo foi criado pelo Conselho Europeu e tem como base o financiamento dos custos comuns de determinada operação militar enquadrável no artigo 42 do tratado da UE (Conselho Europeu, 2014, p. 1).

A sua gestão é efetuada por um administrador que está na dependência do Comité Especial *ATHENA* que por sua vez se encontra sob a autoridade dos estados membros. Tem como função a gestão dos custos comuns de cada operação militar desde a fase preparatória até ao seu fim. O seu orçamento resulta da contribuição dos estados membros participantes em missões, com exceção da Dinamarca, que optou por não integrar as matérias relacionadas com defesa no âmbito do Tratado da UE. No caso de existirem estados terceiros que participem nessas operações podem também contribuir (Conselho Europeu, 2014, p. 2).

Conforme definido pelo Conselho Europeu⁵⁶, o seu orçamento resulta da contribuição dos estados participantes em percentagem do PIB. Salienta-se que para Portugal o valor definido até 2014 é de 1,22 (Conselho Europeu, 2014, p. 2 - 4).

A forma como se processa a liquidação das contribuições dos estados membros obedece a duas modalidades, pagamento prévio antecipando a liquidação dos montantes acordados visando melhorar a capacidade de resposta, ou os estados disponibilizam os montantes até cinco dias a contar da data da decisão política para a execução de uma operação militar (Conselho Europeu, 2014, p. 2 - 4).

Para minimizar dificuldades de tesouraria a quando da criação do mecanismo, dezanove estados membros decidiram contribuir para um fundo provisional inicial que ronda em média os doze milhões de euros. Estes dezanove estados membros podem decidir, individualmente, utilizar a sua contribuição para esse fundo até ao limite de 75% numa operação militar (Conselho Europeu, 2014, p. 2).

Os custos comuns suportados pelo mecanismo *ATHENA* encontram-se definidos no anexo III da decisão do Conselho Europeu 2011/871/CFSP publicada no jornal da UE de 23 de dezembro de 2011 e encontram-se elencados no Apêndice 2.

O mecanismo *ATHENA* é revisto sempre que um estado membro o solicitar caso contrário é revisto de três em três anos. A próxima revisão está planeada para setembro de 2014 (Conselho Europeu, 2014, p. 3).

⁵⁶ Decisão do Conselho 2005/68/CFSP de 25 de janeiro de 2005.



e. Organização do Tratado do Atlântico Norte e o seu financiamento

Decorrente da análise que se pretende efetuar ao longo deste capítulo importa agora abordar a forma como a OTAN se financia.

A OTAN tem três tipos de financiamento. Os Fundos comuns, que serão objeto de análise no presente subcapítulo, os Fundos Conjuntos e Fundos de Garantia que se encontram analisados no Apêndice 3 em virtude de não contribuírem diretamente para a solução do problema em análise, mas permitem dar uma visão abrangente das formas de financiamento da OTAN.

Os estados membros contribuem direta e indiretamente para os custos de sustentação, que resultam na implementação das suas políticas e atividades. Na prática grande parte dessas contribuições revertem para a sustentação das operações e para os esforços em garantir que as forças são interoperáveis entre si (NATO, 2013).

As contribuições efetuadas pelos estados membros através dos Fundos Comuns revertem para o orçamento e são calculadas segundo uma fórmula acordada de custos partilhados assente numa percentagem do PIB (NATO, 2013). Por sua vez este orçamento é dividido em três outros orçamentos, o orçamento militar, o orçamento civil e o orçamento destinado a programas de investimento em segurança. Na prática os fundos comuns cobrem as despesas relativas à sua estrutura de comando, à defesa aérea, aos sistemas de comando e controle e às despesas com sistemas de comunicações.

Para além dos três orçamentos anteriormente referidos a OTAN utiliza outro mecanismo de financiamento que assenta na Contribuição Voluntária ou também através de Fundos Indiretos. Estes ocorrem quando o Conselho da OTAN por unanimidade decide realizar uma operação. Neste sentido, não existe a obrigação de todos os estados membros contribuírem para a mesma, salientando-se a exceção a quando invocado o artigo 5 do Tratado onde a defesa passa a ser coletiva (NATO, 2013).

As formas de contribuição para as operações não enquadráveis no artigo 5 variam em forma e em escala, ou seja, os estados participantes contribuem individualmente quer com meios humanos e/ou materiais com o objetivo de formar a capacidade combinada da aliança. No caso de os aliados não contribuírem com meios, todos acordaram que o financiamento de uma operação é suportado de forma comum por todos (NATO, 2013).

(1) O Orçamento Civil

O orçamento civil da OTAN garante os fundos destinados a despesas com pessoal, custos de operação, custos de capital e ainda despesas com o *staff* internacional no Quartel-



General da OTAN, e provém normalmente dos orçamentos dos ministérios dos negócios estrangeiros dos diversos estados aliados, sendo supervisionado pelo Comité do orçamento e executado pelo staff internacional (NATO, 2013).

Este orçamento assenta numa gestão por objetivos estabelecendo a ligação entre os objetivos estratégicos da OTAN e os recursos necessários para atingi-los. Neste sentido existem quatro objetivos principais que são as operações ativas; as capacidades da aliança; consolidação e cooperação com os parceiros e as relações públicas. Como objetivos de suporte aos objetivos principais surge a necessidade de consolidar o processo de apoio com os aliados; manter as instalações e facilidades dos Quartéis-Generais da OTAN (ambiente operacional); controlar e regulamentar o processo de monitorização das políticas, processos e procedimentos da aliança e por fim a segurança das instalações (NATO, 2013).

O orçamento civil da OTAN para 2013 foi de 215.473.000 euros (NATO, 2013).

(2) O Orçamento Militar

O orçamento militar da OTAN suporta os custos de operação e manutenção da estrutura militar internacional. Este orçamento subdivide-se em cinquenta outros orçamentos que são financiados em grande parte pelos orçamentos de defesa dos estados membros. A sua supervisão é efetuada pelo Comité do Orçamento, e a sua execução está cometida às varias entidades que integram a Aliança. No que concerne ao financiamento do *staff* militar este é da responsabilidade nacional dos estados membros (NATO, 2013).

Este orçamento tem como função garantir a sustentação do Staff Internacional, dos Comandos estratégicos e da *NATO Airborne Early Warning and Control (NAEW&C) Force*. Na prática financia o Comité Militar, o *Staff* Internacional e as Agencias Militares, bem como os dois Comandos Estratégicos ao nível do Comando e Controlo e os Sistemas de Informação. Para além do anteriormente referido este orçamento financia os organismos, atividades e meios elencados no Apêndice 4.

Por fim importa referir que quando uma decisão é tomada pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC) para uma operação para a gestão de crises e tem implicações financeiras, é consultado de imediato o Conselho de Recursos Políticos e Planeamento (RPPB) para aferir da disponibilidade de fundos. Esta situação implica que este conselho em determinadas situações esteja em sessão permanente, como foi o caso da operação na Líbia entre março e outubro de 2011 (NATO, 2013).

O orçamento militar da OTAN para 2013 foi de 1.448.799.776 euros (NATO, 2013).



(3) O programa para o Investimento em Segurança da OTAN

O programa para investimento em segurança da OTAN suporta a maioria dos investimentos efetuados na edificação do sistema de Comando e Controlo que ultrapassam em muito os requisitos individuais dos estados aliados. Na realidade este programa suporta a ação desenvolvida pelos Comandos Estratégicos da OTAN através do garante de instalações e meios como, por exemplo, sistemas de informação e comunicação de defesa aérea, Quartéis-Generais para estruturas integradas e para o desenvolvimento de operações bem como aeródromos essenciais, sistemas de combustível, instalações portuárias com o objetivo de apoiar as forças destacadas. O seu financiamento resulta da contribuição dos ministérios da defesa de cada estado membro e é supervisionado pelo Comité de Investimento. Os projetos são implementados de forma individual ou conjunta pelos países que iram beneficiar do programa ou por diferentes Agencias OTAN ou Comandos Estratégicos de acordo com a sua especialidade. Este programa para 2013 teve como teto máximo o montante de 700.000.000 euros (NATO, 2013)

f. Síntese Conclusiva

O presente capítulo pretendeu efetuar uma análise sucinta de como os Estados e Organizações Internacionais financiam as suas operações militares, respondendo assim à nossa questão derivada número três onde se questionava a forma como se financiam as operações militares nos outros Estados bem como em Organizações Internacionais do qual Portugal é membro.

Esta questão derivada era sustentada pela hipótese que formulava a transversalidade do financiamento das operações militares entre Estados e Organizações Internacionais, como tal o seu estudo permitiria perceber uma solução, por analogia aos procedimentos já desenvolvidos.

O Reino Unido aborda de uma forma bastante engenhosa o financiamento das operações militares. No orçamento cometido ao *MoD* são suportadas as despesas de funcionamento e treino. Quanto ao Investimento o mesmo recorre a diversos programas também inscritos no Orçamento. A verdadeira essência do seu mecanismo surge na medida do financiamento das operações militares não planeadas e para os custos acrescidos das planeadas, ou seja, recorrendo a uma subdivisão da reserva do *HM Treasury* exclusiva para operações militares consegue o garante inerente ao suporte financeiro.

A França por sua vez desagregou as despesas militares em despesas de funcionamento que são suportadas pelas verbas inscritas no OE e as despesas com missões



internacionais de apoio à paz que são suportadas por uma provisão destinada a esse fim, algo semelhante ao processo do Reino Unido.

A Espanha utiliza o mesmo mecanismo, no entanto, encontra-se em estudo alteração à *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, que poderá condicionar a utilização do mesmo apenas a missões mandatadas pelas Nações Unidas.

No que concerne às organizações analisadas a UE, através do pilar correspondente à Política Comum de Segurança e Defesa e do mecanismo *ATHENA*, gera os seus orçamentos através das contribuições dos estados membros em percentagem do PIB estipulando regras próprias para suportar os custos com as missões militares. A lacuna encontrada resulta dos custos a suportar pelos países participantes nessas missões, ou seja, o produto dessa missão que será a segurança e defesa dos interesses da União será também usufruído pelos estados não participantes, criando assim uma falta de equidade no esforço a desenvolver por todos os membros.

No que concerne à OTAN, o seu financiamento é semelhante ao da UE e do próprio mecanismo *ATHENA* (na realidade a UE inspirou-se no processo da OTAN tornando-o mais simplista), no entanto, encontra-se mais particularizado e compartimentado em função do objeto em causa. A divisão dos fundos comuns em três tipos de orçamentos confere uma especialização na aplicação dos recursos financeiros bem como na realização de missões não artigo 5. A geração do orçamento corresponde também a contribuições por parte dos estados aliados em percentagem do PIB, não sendo também obrigatória a participação de todos os aliados em missões da OTAN, mas todos contribuindo para os seus custos.

Presente o que antecede considera-se que a hipótese levantada é validada pois assistimos a uma transversalidade dos métodos aplicados pelos países objeto de análise variando apenas pormenores de acordo com o quadro legislativo e a realidade política. No que concerne às organizações estudadas o mecanismo assenta em contribuições dos estados membros através de um mecanismo semelhante que resulta de uma percentagem do PIB.

No seguimento do anteriormente exposto visando o garante financeiro das operações militares poderá certamente ser transposto para o caso português um mecanismo semelhante ao do Reino Unido, no que concerne aos gastos com defesa e segurança.

O Estado Português através da Resolução do Conselho de Ministros número



A implementação de um regime orçamental específico para as forças armadas em tempo de crise ou de guerra

26/2013 intitulada Reforma «Defesa 2020», definiu como compromisso orçamental o montante de 1,1% do PIB com uma variação de $\pm 0,1$ %.



4. Uma visão holística como solução integrada

Visto que concluímos a análise das várias variáveis que interagiam no estudo do problema por nós em análise, propomo-nos no presente capítulo encontrar uma solução que vise responder à nossa questão derivada número quatro onde se pretendia identificar uma solução enquadrável no quadro legislativo em vigor e que garantisse a capacidade logística e operacional das FA em cenário de crise ou guerra.

Este é o nosso ponto de partida para inferirmos sobre a hipótese levantada onde se pretende extrapolar o conceito de crise e guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais.

Pretende-se também que esta solução na vertente financeira, não só se aplique às situações de estado de sítio ou guerra, como vimos no capítulo um do nosso trabalho, mas também se adeque ao financiamento de operações militares no quadro das alianças e/ou organizações internacionais onde Portugal se encontra inserido.

a. Solução de financiamento das operações militares

A solução do estudo efetuado e que se enquadra no quadro legislativo português é sem duvida a dotação provisional do ministério das finanças. Na realidade esta dotação tal como foi referida no subcapítulo referente ao estudo do OE do capítulo 2, serve para financiar situações que por força da sua imprevisibilidade não se enquadraram na normal previsão do ciclo de despesas orçamentais.

A solução que o Reino Unido adotou parece em tudo pragmática, ou seja, criando uma compartimentação exclusiva para financiar operações militares consegue garantir no imediato o inerente suporte financeiro.

A dotação provisional em Portugal encontra-se inscrita no orçamento do Ministério das Finanças nas classificações económicas 06.01.00 – Dotação provisional para bens e serviços e 11.01.00 – Dotação provisional para bens de capital (aquisição de bens duradouros que potencializam o aumento da capacidade produtiva).

A solução apresentada, e à semelhança do que é feito do Reino Unido passaria por criar uma desagregação dentro da referida classificação económica, conforme previsto no artigo 4 do DL número 26/2002 de 14 de fevereiro, exclusiva ao financiamento de operações militares conducentes com os interesses do Estado e da Nação. Os montantes a contemplar teriam que ser calculados consoante os níveis de ambição definidos na Resolução do Conselho de Ministros número 26/2013 intitulada Reforma «Defesa 2020».



b. Solução para satisfação necessidades logísticas

A solução identificada para garantir a satisfação de necessidades logísticas das forças, divide-se em duas premissas. No caso de Portugal se encontrar em estado de sítio ou guerra e para a participação das forças Portuguesas em missões internacionais de manutenção de paz.

(1) Sustentação das FA em estado de sítio ou guerra

Nos termos previstos da CRP para o estado de sítio e guerra, a solução identificada passa por um regime de exceção semelhante ao que se encontra previsto na Lei de Bases⁵⁷ da Autoridade Nacional para a Proteção Civil (ANPC), ou seja, o seu artigo 23 prevê “... um regime especial de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimentos de bens e aquisição de serviços...”, com o objetivo de “prevenir ou acorrer com caráter de urgência, a situações decorrentes dos acontecimentos” quando for decretada a situação de calamidade.

Continuando a analisar o artigo 23, este regime é aplicado “mediante despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Finanças”, sendo “publicada a lista das entidades autorizadas a proceder, pelo prazo de dois anos, ao ajuste direto dos contratos referidos” no paragrafo anterior e “cuja estimativa de custo global por contrato, não considerando o IVA, seja inferior aos limiares⁵⁸ previstos para a aplicação das diretivas comunitárias sobre compras públicas. “Os contratos enquadráveis neste regime encontram-se dispensados do visto do Tribunal de Contas”, salientado que os mesmo “devem ser reportados ao Ministério da Administração Interna e ao Ministério das Finanças, de forma a garantir o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação”.

Importa salientar que a Lei da DN⁵⁹ no artigo 41 estabelece a mobilização nacional para o esforço de guerra incluindo claramente a economia conforme alínea b e c do numero um do referido artigo. No entanto, nada refere para o estado de sítio.

A premência da existência de um regime especial consubstancia-se no estado de sítio, ou seja, a Lei número 44/86, de 30 de setembro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica número 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei Orgânica número 1/2012 de

⁵⁷ Lei número 27/2006, de 3 de julho com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica número 1/2011, de 30 de novembro

⁵⁸ Conforme paragrafo 17 do preambulo da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004, os montantes limiares são revistos periodicamente visando adaptar-se em função da variação do euro e da conjuntura económica.

⁵⁹ Lei Orgânica 1-B/2009 de 7 de julho.



11 de maio, refere que durante a vigência do estado de sítio existe uma subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas. Neste cenário estamos perante um emprego efetivo das FA. Este emprego tem inerentemente associadas necessidades logísticas urgentes e imprescindíveis que é necessário acautelar.

Presente o que antecede torna-se demais evidente acautelar na lei a existência de um regime de exceção que seja o garante legal dos atos administrativos revestidos sob a forma de contratos a praticar decorrente do estado de sítio.

Este regime de exceção, salvo melhor opinião, deveria ser incluído no capítulo VII da Lei da DN à semelhança do que encontra tutelado para o estado de guerra.

(2) Sustentação das FA em missões internacionais.

Decorrente da cada vez mais exigente e complexa estrutura logística associada à capacidade expedicionária das forças, a OTAN tem na sua dependência uma Agência criada em 1 de julho de 2012, e que resultou da junção de três outras agências⁶⁰, denominada de *NATO Support Agency* (NSPA). Esta junção decorreu do processo reforma da OTAN (NSPA, 2013, p. 2).

A NSPA conseguiu juntar a experiência acumulada das antigas agências no sentido de contribuir efetivamente para uma solução logística multinacional, assente numa visão de apoio inteligente e assumindo-se como a primeira equipa OTAN capaz de prover serviços e logística de forma integrada. Através desta visão a NSPA procura complementar as atividades quer nacionais quer internacionais no âmbito dos projetos a desenvolver aconselhando e prestando apoio ao nível da sustentação logística, e na aquisição de novos sistemas desde a produção até à operação incluindo os ciclos de manutenção (NSPA, 2013, p. 2).

Presente o que antecede o conceito logístico da NSPA assenta na satisfação das necessidades de operações de cariz expedicionário, consubstanciando-se na redução da pegada logística, na capacidade de responder e suportar em tempo, na resposta imediata e na relação custo eficácia. Outra preocupação desta agência é a poluição e o ambiente, minimizando o impacto dos seus serviços e atividades sendo certificada na norma ISO 14001 desde setembro de 2011 (NSPA, 2013, p. 2).

⁶⁰Eram a *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA), a *Central Europe Pipeline Management Agency* (CEPMA) e a *NATO Airlift Management Agency* (NAMA).



As áreas de operação desta agência estão divididas por área de serviços compreendendo o abastecimento⁶¹, transporte operacional⁶², transporte⁶³, apoio de equipamentos específicos e unidades associadas⁶⁴, transporte, armazenagem e operação de combustíveis⁶⁵, manutenção⁶⁶, serviços técnicos⁶⁷, apoio logístico no processo aquisitivo⁶⁸ e por fim a catalogação⁶⁹ (NSPA, 2013, p. 3).

Esta agência, não exclusiva apenas para missões OTAN, afigura-se como uma alternativa ao burocrático CCP⁷⁰, facilitando em muito a sustentação logística das forças, através de uma agilização dos processos assentando em princípios de consolidação, centralização e competição.

Portugal, quando participa em missões internacionais já utiliza os acordos celebrados com *NATO Support Agency*⁷¹, como é o caso da Marinha Portuguesa a quando da participação das suas Unidades Navais em missões internacionais utilizam os serviços desta agência através do programa *Naval Logistic Support* (NLSP).

c. Síntese conclusiva

Presente que está apresentada a solução que visa a sustentação das forças armadas em cenário de crise ou guerra e que se consubstancia no suporte legal em vigor importa sim testar a hipótese levantada onde esta solução terá que compreender a dimensão financeira e a dimensão da contratação pública, permitindo extrapolar o conceito de crise e

⁶¹ Fornecimento através de *stocks* centralizados, aquisição e fornecimento de sobressalentes bem como dos *stocks* iniciais e apoio portuário.

⁶² Remoção de engenhos explosivos não detonados, desmilitarização, apoio real e de contingência, descontaminação ambiental, capacidade de embalamento, apoio de desembarque nos aeroportos, apoio médico e de infraestruturas.

⁶³ Transporte estratégico aéreo e marítimo, movimentação de materiais e o *tracking* dos materiais.

⁶⁴ Apoio administrativo, financeiro e logístico para o programa da aeronave C-17.

⁶⁵ Na Europa através do programa *Central Europe Pipeline System (CEPS)* e em qualquer parte do mundo em apoio às forças expedicionárias da NATO.

⁶⁶ Reparação e troca, manutenção, reparação, modificação e calibração de aeronaves e apoio logístico na contratação.

⁶⁷ Gestão de configurações, engenharia e documentação técnica, estudos e apoio de engenharia, designe e desenvolvimento, engenharia e construção civil e civil, controlo de qualidade, licenças de software, desenvolvimento de aplicações informática de âmbito operacional e sua manutenção, munições, bases de dados serviço de *helpdesk*, e verificação de sistemas.

⁶⁸ Apoio durante o ciclo de vida dos produtos, análise e apoio logístico, desenvolvimento de manuais técnicos informatizados.

⁶⁹ Gestão, e registos de todos os itens utilizados pela NATO e gestão da parceria AC/135.

⁷⁰ Conforme previsto na alínea c do número 1 do artigo 4 do DL número 18/2008 de 29 de janeiro.

⁷¹ Visa prestar um espetro alargado de apoio logístico (manutenção, abastecimento, aquisição) aos Países-membros e Países associados, individual ou coletivamente, providenciar soluções de apoio logístico direto em Teatros de Operações, maximizar a eficácia do apoio logístico às Forças Armadas dos Países da NATO e fornecer uma resposta rápida ao mais baixo custo.



guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais.

Como vimos a solução financeira para a sustentação das forças, recorrendo aos mecanismos já existentes, permite garantir o necessário suporte financeiro para Portugal desempenhar missões militares no quadro das alianças que está vinculado pelas relações internacionais. A sua simplicidade na aplicação apenas se prende com a vontade política e na definição do montante a afetar tendo em conta os níveis de ambição.

Considera-se que apesar da situação de crise, e de acordo com o que vem explanado nas sucessivas contas gerais do estado ⁷², o fim a que se destina a dotação provisional não tem sido cumprido, servindo sim, para colmatar insuficiências estruturais nos diversos ministérios a nível de despesas com pessoal.

No atual contexto e com a reforma da tabela de vencimentos, abonos e subsídios da função pública em curso, salvo melhor opinião este seria o momento ideal para implementar uma desagregação da rubrica económica afeta à dotação provisional, destinada a financiar operações militares.

No seguimento do anteriormente exposto considera-se validada a hipótese apresentada nos termos da extrapolação do conceito de crise e guerra para além dos previstos na CRP, pois este mecanismo é transversal em termos de aplicação desde que salvaguardados os interesses e responsabilidades de Portugal no quadro das suas alianças e como membro de organizações internacionais.

No que concerne à solução apresentada para a satisfação de necessidades logísticas o mesmo assenta em duas premissas. Uma exclusiva para o estado de sítio e guerra alicerçada num regime de exceção semelhante ao preconizado na lei para a ANPC, e outra para as missões militares internacionais, onde Portugal como aliado da OTAN tem a hipótese de usufruir de uma forma mais consubstanciada do que já ocorre da NSPA.

Esta agência fruto da sua experiencia garante uma resposta cabal e integrada às necessidades logísticas das forças expedicionárias em todos os teatros de operações.

Neste sentido considera-se que a hipótese apresentada é validada na totalidade na solução apresentada, permitindo extrapolar o conceito de crise e guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais.

⁷² Disponíveis do sítio do Tribunal de Contas em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer.shtm>.



Conclusões

Findo que se encontra concluído todo o processo metodológico do nosso trabalho, importa responder à questão central do nosso trabalho de investigação, no entanto, e com o objetivo de enquadrar, e proporcionar uma visão abrangente da metodologia seguida pretende-se efetuar um *over view* do nosso percurso metodológico (Apêndice 1).

A nossa metodologia assentou inicialmente em identificar a problemática em torno do desafio colocado, consubstanciado no desenvolvimento experimental assente no estudo e análise do normativo legal em vigor e na forma como os países parceiros e aliados e as organizações internacionais de qual Portugal é membro, operacionalizaram o problema em estudo. Este desiderato visou a produção de uma solução consubstanciada na melhoria e/ou aperfeiçoamento dos mecanismos existentes.

A organização do presente trabalho enquadra-se inicialmente no processo de análise e estudo das diversas fontes para posteriormente na fase introdutória proceder à descrição do problema em estudo, formulação da questão central e respetivas questões derivadas, elaboração de hipóteses que pretendiam inferir sobre a relação entre os vários alicerces do fenómeno em estudo.

A estrutura de capítulo encontra-se assente nas questões derivadas sendo testada cada uma das hipóteses levantadas na síntese conclusiva do mesmo, salienta-se que o quarto capítulo corporiza-se com os contributos recolhidos dos capítulos anteriores criando assim uma solução abrangente a todos os níveis, completando-se as fases do método científico.

Presente o que antecede pretende-se fazer uma súmula das premissas chave constantes em cada um dos capítulos visando posteriormente responder à nossa questão central.

O capítulo primeiro do presente trabalho pretendeu responder no aspeto jurídico à questão levantada sobre a analogia a depreender perante um cenário de crise ou guerra face ao estado de sítio ou guerra, contemplado na CRP. Esta questão permitiu inferir se o estado de sítio e de guerra assentava numa situação de crise militar que tinha como pressuposto a verificação de uma agressão efetiva ou iminente a Portugal limitando-se apenas a forças estrangeiras (entre estados) ou compreende também os novos atores.

Na realidade a CRP assume como verosímil a assunção dos novos atores como ameaças ao Estado Português, no entanto, tal só é juridicamente enquadrável desde que no plano subjetivo essas entidades se assumam com personalidade jurídico-constitucional no



plano das relações internacionais, implicando a existência de um estado como o prossecutor dessa agressão.

No capítulo segundo, aborda-se a questão da complexidade dos processos inerentes ao financiamento e à satisfação de necessidades, onde o OE em um papel relevante, pois apesar dos seus princípios e regras para elaboração e execução o mesmo contempla como já referido, a previsão do imprevisível, um mecanismo essencial para componente financeira da solução já proposta, que é a dotação provisional. No que concerne à produção do bem público Segurança e Defesa encontra-se mais a jusante o processo de satisfação de necessidades. Para além do Código do Procedimento Administrativo que não foi abordado diretamente no texto deste trabalho, o CCP tem como objetivo proporcionar uma transparência nos e dos atos de gestão pública. Como ficou demonstrado, reveste-se sob a forma de um processo burocrático, lento e com uma complexidade extrema na sua operacionalização incompatível com a celeridade que se exige na sustentação logística de operações militares em situações de crise ou guerra.

Com o capítulo terceiro pretendeu-se recolher ensinamentos nos métodos e mecanismos utilizados pelos estados aliados e parceiros de Portugal, bem como das organizações internacionais de qual Portugal faz parte como resposta à questão derivada número três. Inferindo que financiamento das operações militares é transversal a Estados e Organizações Internacionais que compreendam a componente militar, e depreendendo que o problema em análise percebe-se como comum, o seu estudo refletido na problemática objeto do presente trabalho permitiu depreender que existe um denominador comum para os estados analisados, que é a existência de uma reserva provisional.

Independentemente do nome adotado, quer a França ou Espanha têm na sua génese uma similitude com mecanismo do Reino Unido, tendo sido este último, o que mais contribuiu para a solução proposta em termos financeiros. A subdivisão da reserva do *HM Treasury* com exclusividade para operações militares consegue o garante inerente ao suporte financeiro.

Relativamente às organizações estudadas o mecanismo é semelhante mas com operacionalização distinta. Tem por base as contribuições dos estados membros através de um mecanismo resultante de uma percentagem do PIB que na prática já é operacionalizado por Portugal, mais recentemente definido como fator de planeamento através da Resolução do Conselho de Ministros número 26/2013 intitulada Reforma «Defesa 2020», o montante de 1,1% do PIB com uma variação de $\pm 0,1$ %.



Por fim o capítulo quarto, surge da necessidade de apresentar um solução que visasse a sustentação das forças armadas em cenário de crise ou guerra e que se consubstancia no suporte legal em vigor. Partindo desta questão foi levantada uma hipótese onde se inferia que a solução apresentada teria que compreender a dimensão financeira e a dimensão da contratação pública, permitindo assim extrapolar o conceito de crise e guerra para além da agressão efetiva ou eminente a Portugal, pois os seus interesses são também globais.

Como vimos a solução financeira como garante da sustentação das forças, passa pela desagregação da rubrica económica afeta à dotação provisional destinada a financiar operações militares de acordo com os interesses e responsabilidades de Portugal no quadro das suas alianças e como membro de organizações internacionais.

Para a satisfação de necessidades logísticas a solução proposta assentava em duas premissas. Uma aplicável durante o estado de sítio e guerra alicerçada num regime de exceção semelhante ao preconizado na lei para a ANPC e outra destinada às missões militares internacionais, onde Portugal como aliado da OTAN pode usufruir de uma forma mais consubstanciada da NSPA.

Findo que está concluído o resumo do percurso metodológico que se consubstanciou nas induções mestras retiradas do presente trabalho importa agora responder à questão central, onde se argumentava se o regime orçamental em vigor responde às necessidades de financiamento da capacidade logística e operacional das Forças Armadas em tempo de crise ou de guerra.

A resposta é sim, e salvo melhor opinião, considera-se que a solução elencada é o contributo para o conhecimento do presente trabalho, materializado nas ideias chave anteriormente apresentadas. No entanto, o atual regime orçamental necessita de ajustes ao nível dos procedimentos financeiros e de aquisição de bens e serviços que se pretende destacar de seguida.

Quanto à dimensão financeira, a desagregação da classificação económica afeta à dotação provisional, conforme previsto na Lei permitirá sempre que entendido a sua subdivisão em alíneas e subalíneas.

No que respeita à satisfação de necessidades através da aquisição de bens e serviços preconizados no CCP, o regime de exceção previsto na Lei de Bases da ANPC preconizou um precedente, que aplicado à lacuna identificada a quando decretado o estado de sítio poderá em muito agilizar o processo de sustentação logística das FA. Este regime seria



apenas aplicável na situação anteriormente enquadrada, não contemplando a sustentação das forças em teatros internacionais. Neste sentido a NSPA como agência logística da OTAN afigurou-se como uma solução credível e exequível.

Evidenciada a exequibilidade da solução proposta, a sua operacionalização apenas depende da vontade política e da definição dos montantes a afetar à desagregação da dotação provisional em função dos custos associados aos níveis de ambição para as FA.

Presente o que antecede este trabalho não pretendeu contribuir com uma nova realidade, mas sim alertar os decisores militares da existência de ferramentas disponíveis, que poderão facilitar a todos os níveis o inerente suporte logístico das forças em missões internacionais e afirmar a soberania de Portugal perante os Estados e as Organizações Internacionais.



Bibliografia

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P, s.d.. *Ferramenta de self assessment - Cumprimento da regulamentação em matéria de contratação pública* [em linha] Lisboa: IFDR Disponível em: http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifdr.pt%2FResourcesUser%2FPolíticas%2520Horizontais%2FDocumentos%2F2013_Contratacao_Publica%2FFerramenta_Contratacao_Publica.pdf&ei=qupbU5aSFiaV0AXSjYCIBQ&usg=AFQjCNFv6mjvIksokU_st7l7bR9IEIEvLg&bvm=bv.65397613,d.bGQ [Consult. em 19 dez. 2013]

Assembleia da República, 1986. *Define o regime do estado de sítio e do estado de emergência*. (L. 44/86 de 30 de setembro). Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 1990. *Estabelece as bases da contabilidade pública*. (L. 8/90 de 20 de fevereiro). Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2001. *Define o enquadramento orçamental*. (L. 91/2001, de 20 de agosto). Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2005. *Promulga a Constituição da República Portuguesa*. (L.C. 1/2005 de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2009. *Aprova a Organica da Defesa Nacional*. (L.O. 1-B/2009 de 7 de julho). Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2013. *Aprova a sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n. 91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros*. (Lei 37/2013 de 14 de junho). Lisboa: Diário da República

Base, 2008. *Código dos Contratos Públicos. O Novo Regime da Contratação Pública no Código dos Contratos Públicos*. Base: Contratos Públicos [em linha]. Disponível em: http://www.base.gov.pt/codigo/DocumentosCCP/Slides_das_sessões_de_esclarecimento_2008.pdf, [Consult. em 19 dez. 2013]



Burrows, P. C., 2010, *Cómo se Financian y Cuánto le Cuestan a España Las Misiones Internacionales de Paz?. OPEX* [em linha], 143/2010. Disponível em: http://www.falternativas.org/content/download/15873/455834/version/4/file/143memo_misiones_intern_de+paz.pdf, [Consult. em 15 jan 2014]

Couto, Abel Cabral, 1988. *Elementos de estratégia - Apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares. Volume I

Ek, Carl, 2010. *NATO common funds burdensharing: background and current issues*. [em linha]. CRS Report for Congress. 22 April. [em linha]. Disponível em: http://assets.opencrs.com/rpts/RL30150_20100422.pdf. [Consult. em 24 nov. 2013]

European Council, 2014, *FACTSHEET - Financing of military operations: the ATHENA mechanism*. Bruxelas: European Council [em linha]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139880.pdf [Consult. em 16 jan. 2014]

Franco, A. L. de Sousa, 2008. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, Volume I e II

Garcia, F.P., 2006. *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Negócios Estrangeiros. [em linha]. Disponível em: <http://www.mofa.gov.pt/NR/rdonlyres/6AEF1A50-8C6B-4A14-931B-E4A4A98B3512/0/revista91.pdf>. [Consult. em 4 dez. 2013].

Gouveia, Jorge Bacelar, 2001. *Estado de guerra*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II suplemento, Lisboa, 2001, pp. 301 e 349.

Instituto da Defesa Nacional, 2013. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado. Estudo elaborado pelo Instituto da Defesa Nacional a pedido de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional*. [em linha]. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2_estudo.pdf [Consult. em 23 nov. 2013]

Jornal Oficial da União Europeia, 2004. Diretiva n.º 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31/03 – *Relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos setores da água, da energia, dos transportes e dos postais*. [em linha]. Disponível em:



<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=pt>, [Consult. em 24 nov. 2013]

Macpherson, N, 2010, *HM Treasury Involvement In Iraq, n.d.*, [em linha] n.d.. Disponível em: <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/43228/nmacpherson-witnessstatement.pdf>, [Consult. em 04 jan. 2014]

Matos, JMS de, 2011, *A Política Comum De Segurança E Defesa - O Enigmático Financiamento Das Operações Militares*. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. UAL

Ministério da Defesa Nacional, 2011a. *Promulga o regime jurídico dos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança*. (D.L. n.º 104/2011, de 6 de outubro). Lisboa: Diário da República

Ministério da Defesa Nacional, 2001b *Diretiva Ministerial Orientadora Do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. (Despacho n.º4/MDN/2011, de 31 de janeiro). Lisboa: MDN

Ministerio da Defesa Nacional, 2012. *Grandes Temas do Conceito Estratégico de Defesa Nacional: Ciclo de Conferencias: Portugal Produtor de Segurança Internacional. Universidade Catolica, 4 de setembro, 17h00*, Lisboa. [em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/675043/ciclo_de_confer_ncias_set2012.pdf, [Consult. em 4 dez. 2013].

Ministério das Finanças, 1992. *Estabelece o novo Regime de Administração Financeira do Estado*. (D.L. n.º155/92 de 28 de Julho). Lisboa: Diário da República

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2008. *Define a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*. (D.L. 18/2008 de 29 de janeiro). Lisboa: Diário da República

North Atlantic Treaty Organization, 2013. *Paying for NATO* [em linha]. Bruxelas: NATO Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67655.htm [Consult. em 15 jan. 2014].



NATO Support agency, 2013. *NSPA at a glance* [em linha] Bruxelas: NSPA. Disponível em: www.nspa.nato.int/leaflets/docs/nspa_at_a_glance_en.pdf [Consult. em 20 jan. 2014]

Presidência do Concelho de Ministros, 1991. *Promulga o Código do Procedimento Administrativo*. (D.L. 442/91 de 15 de novembro) Lisboa: Diário da República.

Presidência do Concelho de Ministros, 1996. *Estabelece a revisão do Código do Procedimento Administrativo*. (D.L. 6/96 de 31 de janeiro). Lisboa: Diário da República

Ribeiro, José Joaquim Teixeira 1997. *Lições de Finanças Públicas*. Coimbra Editora Lda

Richard, Anne C. e Rupp, George, 2009. *The “DFID Model”: Lessons for the U.S..Center for Transatlantic Relations*. [em linha] n.d. Disponível em: http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/articles/DIFD_Model_final.pdf, [Consult. em 05 jan. 2014]

Sousa, M. R. de e Salgado, A. de Matos, 2008. *Contratos Públicos*. 2ª edição. Publicações Dom Quixote, Alfragide

Tomé, L, (2006), PESD – progressos e dilemas. *Mama Sume - Revista da Associação de Comandos*, [em linha]. 64. Disponível em: http://europasia.net/docs/12.PESD_Progressos_Dilemas.pdf [Consult. em 9 dez. 2013]

União Europeia, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. [em linha]. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf, [Consult. em 4 dez. 2013]

União Europeia, 2011. *Estabelece a instituição de um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena)*. (Decisão 2011/871/PESC do Concelho Europeu). [em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32011D0871:PT:NOT>. [Consult. em 22 nov. 2013]

United Kingdom Parliament, 2011. *Examine the expenditure, administration, and policy of the Foreign and Commonwealth Office and its associated agencies Report -The Role of the FCO in UK Government*, Londres: The Stationery Office Limited. [em linha]. Disponível



A implementação de um regime orçamental específico para as forças armadas em tempo de crise ou de guerra

em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/665/665.pdf>,
[Consult. em 04 jan. 2014]



Anexo A – Quadro resumo dos limites máximos do contrato por procedimento e entidade adjudicante

Os limites máximos fixados nos artigos 2, 5 e 274 do CCP encontram-se elencados na tabela nº 1 abaixo apresentada, no entanto a UE, através do Regulamento numero 1251/2011, aprovado pela Comissão Europeia em 30 de novembro de 2011, concretiza a obrigação de revisão e atualização, de dois em dois anos, dos limiares de aplicação dos procedimentos de formação de contratos públicos estabelecidos nas Diretivas numero 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE.

Uma vez que os Regulamentos Comunitários são transpostos para ordenamento jurídico dos Estados membros por força do cfr. Artigo 249 do Tratado de Roma, não é necessário adotar qualquer norma interna ou a publicação da portaria, ao contraio do no art.º 2 do Decreto-Lei nr.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP).

Os limiares em vigor para 2014 foram fixados pelo Regulamento número 1336/2013 da Comissão e encontram-se publicados⁷³ no Jornal Oficial da UE.

Tabela nº 1 – Limites máximos do contrato por procedimento

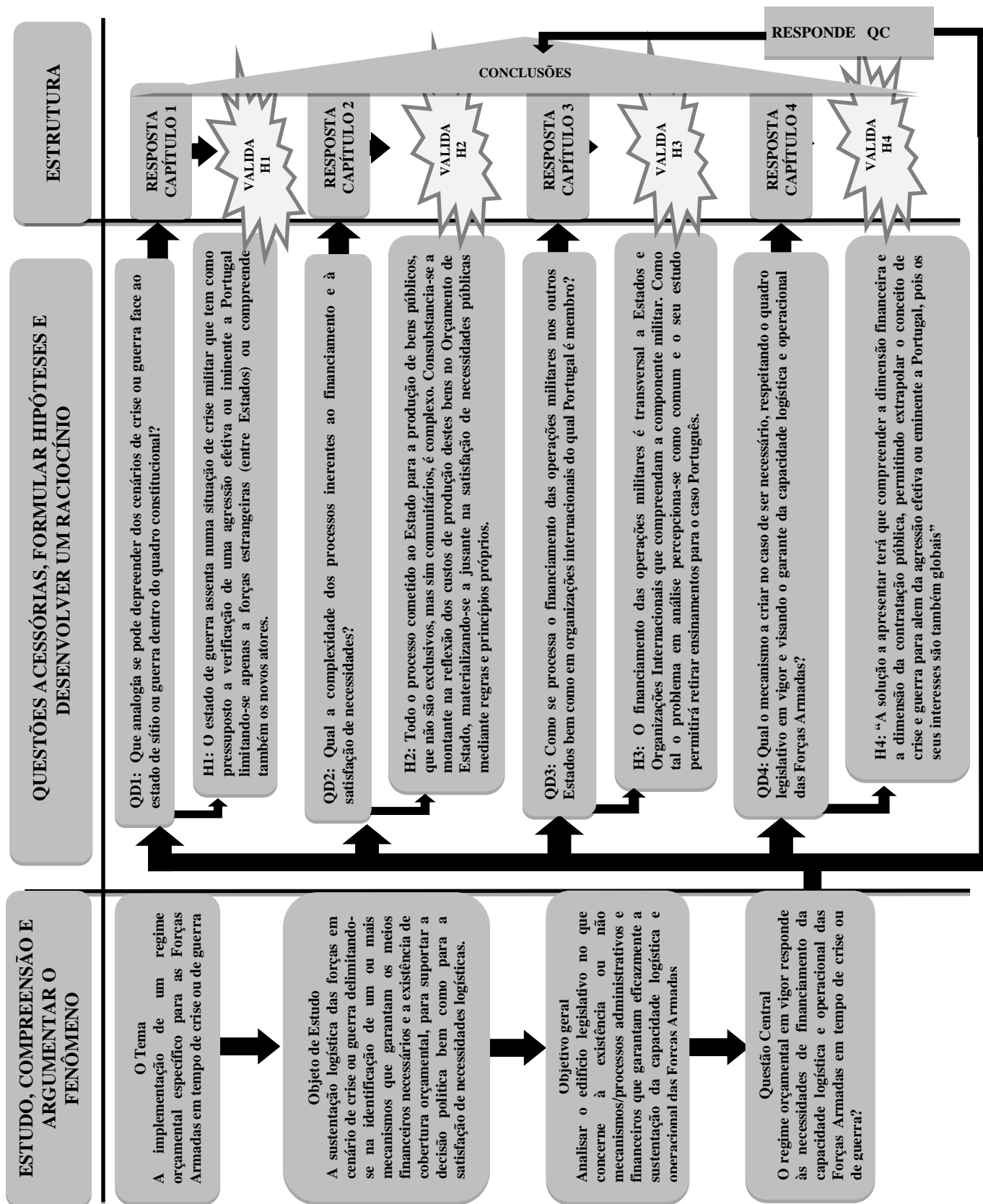
Fonte: (Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, s.d.,p. 14)

| Tipo de procedimento | | Entidades adjudicantes | | | Regime de Extensão |
|--|-------------------------------------|---|--|---|--|
| | | Artigo 2.º | | Artigo 5.º | Artigo 275.º |
| | | n.º 1 | n.º 2 | n.º 3 | |
| Ajuste Direto | Regime Simplificado | ≤ €5.000 | Grau adequado de Publicitação | Grau adequado de Publicitação < €200.000 (Contratos de Bens ou Serviços) < €5.000.000 (Contratos de Empreitada) | |
| | Com convite a uma ou mais entidades | > €5.000 e < €75.000 (Contrato de Bens ou Serviços) > €5.000 e < €150.000 (Contrato de Empreitada) | < 200.000 (Contratos de Bens ou Serviços) < 1.000.000€ (Contratos de Empreitada) | | |
| Concurso público ou Limitado por Prévia Qualificação | Sem anúncio no JOUE | ≥ 75.000€ e < 130.000€ (Contrato de Bens ou Serviços) ≥ €150.000 e < €5.000.000 (Contrato de Empreitada) | ≥ € 1.000.000 e < €5.000.000 (Contrato de Empreitada) | | |
| | Com anúncio no JOUE | ≥ €130.000 (Contrato de Bens ou Serviços) ≥ €5.000.000 (Contrato de Empreitada) | ≥ € 200.000 (Contrato de Bens ou Serviços) ≥ € 5.000.000 (Contrato de Empreitada) | | ≥ € 200.000 (Contrato de Bens ou Serviços) ≥ € 5.000.000 (Contrato de Empreitada) |

⁷³ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/search.html?instInvStatus=ALL&or0=DTS%3D3,DTS%3D0&or1=DTT%3DR&DTN=1336&DTA=2013&qid=1398231705248&DTC=false&DTS_DOM=ALL&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL



Apêndice 1 – Modelo de análise





Apêndice 2 – Custos comuns suportados pelo mecanismo ATHENA

Os custos comuns suportados pelo mecanismo *ATHENA*, encontram-se definidos no anexo III da decisão do Conselho Europeu 2011/871/CFSP publicada no jornal da UE de 23 de dezembro de 2011 e são os seguintes:

- Custos com transporte e alojamento na fase exploratória e/ou preparatória da missão quer para pessoal militar ou civil;
- O incremento de custos com a projeção ou estabelecimento dos Quartéis-Generais das missões conduzidas pela UE, no qual se incluem despesas com infraestruturas, comunicações, informação pública, representação, manutenção, equipamento adicional e evacuação de pessoas com necessidades urgentes de apoio médico (*MEDEVAC*), bem como despesas administrativas que preveem a contratação local de pessoas;
- Incremento dos custos com transporte para e do teatro de operações das forças;
- Incremento de custos associados ao uso de capacidades da OTAN que foram colocadas à disposição das operações conduzidas pela UE e por fim;
- Caso o Comité Especial decida, poderão ser suportados custos que não estejam definidos como o caso de custos com o alojamento das tropas, ou capacidade médica instalada destinada a determinados tipos de operações como é o caso das capacidades NBQ e Radiológico, bem como da proteção contra das tropas.

Os custos relacionados com água, combustível e alimentação são administrados pelo mecanismo *ATHENA*, no entanto são liquidados pelas nações participantes.



Apêndice 3 – Fundos Conjuntos e Fundos de Garantia outra forma de financiamento da OTAN

Para além destas despesas existem projetos de segurança e defesa que podem ser financiados extra orçamento mas de forma comum pelos estados participantes. Estes projetos são controlados político financeiramente pela OTAN, e resultam da necessidade de controlar os custos no desenvolvimento de determinada atividade, assente na premissa de que um consenso generalizado permite otimizar os recursos disponíveis, e simultaneamente garantindo a interoperabilidade entre as forças dos diversos estados participantes (NATO, 2013).

Para além dos fundos comuns anteriormente abordados a OTAN tem ao seu dispor outros mecanismos de financiamento.

Um desses mecanismos denomina-se de fundos conjuntos e são uma forma multinacional e estruturada que obedece a uma carta de entendimento entre as diversas partes. Os Estados participantes identificam as suas prioridades respetivos requisitos estabelecendo acordos entre si. Estes acordos estipulam a forma de financiamento e o desenvolvimento de capacidades e meios de forma conjunta obtendo assim sinergias de interoperabilidade e de economias de escala. A OTAN contribui com a sua visibilidade em termos de organização mundial e fornece mediação ao nível político e financeiro (NATO, 2013, nd).

Os acordos tendo por base os Fundos Comuns são configurados e geridos através das agências OTAN garantindo e coordenando as atividades de desenvolvimento e pesquisa, visando o processo de standardização e partilha de informação. Este tipo de acordos com Fundos Comuns são na prática aplicados ao desenvolvimento e produção de aeronaves de combate, helicópteros destinados ao apoio logístico ou no desenvolvimento de sistemas de comunicação e informação para defesa aérea, variando em número de países participantes, partilha de custos e estruturas de gestão (NATO, 2013, nd).

Para além dos fundos comuns e conjuntos existem também projetos que assumem a forma de fundos de garantia e são celebrados através de acordos, contribuições e donativos por várias entidades. A importância deste tipo de fundo ficou patente no apoio e sustentação das forças nacionais de segurança Afegãs (NATO, 2013, nd).



Apêndice 4 – Custos comuns suportados pelo Orçamento Militar da OTAN

Conforme referido no corpo do presente trabalho, mais concretamente no subcapítulo correspondente ao financiamento da OTAN incluído no capítulo quatro, o Orçamento Militar da OTAN tem como função garantir a sustentação do Staff Internacional, dos Comandos estratégicos e do *NATO Airborne Early Warning and Control (NAEW&C) Force*. Na prática financia o Comité Militar, o Staff Internacional as Agencias Militares, bem como os dois Comandos Estratégicos ao nível do Comando e Controlo e os Sistemas de Informação. Para além do anteriormente referido este orçamento financia os organismos, atividades e meios seguidamente elencados:

- Os Quartéis-Generais resultantes de operações de projeção de forças, suporta também necessidades críticas ao nível do teatro de operações destacando-se as capacidades medicas e de engenharia;
- A Agencia para a Standardização, a Agencia OTAN para a Gestão do Sistema de Comando e Controlo Aéreo, a Agencia OTAN de Comando e Controlo e a Agencia OTAN para os Sistemas de Comunicação e Informação;
- Os Centros projetáveis para Operações Aéreas Combinadas, os Centros projetáveis de *ARS (Action Request System)* e de sistemas de radar e ainda os Sistemas de Comunicação dos Quartéis-Generais projetáveis;
- O Centro Conjunto de Guerra na Noruega, o Centro Comum de treino de Forças na Polónia, o Centro Comum de Análise e Lições Aprendidas em Portugal, o Instituto de Defesa OTAN, a Escola de Comunicações e sistemas de Informação ambos em Itália, o Centro de Programação na Bélgica e o Grupo de apoio à Guerra Eletrónica no Reino Unido;
- O trabalho desenvolvido pelo Programa Cientifico da Agencia para a Consolidação, Comando e Controlo (*NC3A*), o Comando Aliado para a Transformação, a Agencia para a Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em França e o Centro de Pesquisa Subaquático em Itália;
- Suporte de atividades de parceria limitada e parte do gabinete de ligação a Moscovo e a Kiev (NATO, 2013).